



## 저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

행정학박사 학위논문

한국 중앙정부의  
행정윤리 정책과 변화  
- 유형과 예산규모를 중심으로 -

2019년 8월

서울대학교 대학원  
행정학과 행정학 전공  
김 덕 수

한국 중앙정부의  
행정윤리 정책과 변화  
-유형과 예산규모를 중심으로-

지도교수 최 태 현

이 논문을 행정학 박사 학위논문으로 제출함  
2019년 5월

서울대학교 대학원  
행정학과 행정학전공  
김 덕 수

김덕수의 박사학위논문을 인준함  
2019년 7월

위 원 장 \_\_\_\_\_ (인)

부 위 원 장 \_\_\_\_\_ (인)

위 원 \_\_\_\_\_ (인)

위 원 \_\_\_\_\_ (인)

위 원 \_\_\_\_\_ (인)

## 국문초록

본 논문은 행정윤리를 구성하는 내용이 무엇이고, 행정윤리를 달성하기 위하여 정부는 어떠한 정책적 노력을 기울이고 있으며, 그 노력을 결정하는 요인은 무엇인지를 확인하기 위하여 수행되었다. 따라서 본 논문은 첫째, “행정윤리의 내용을 어떻게 구성할 수 있는가?”, 둘째, “정책 수와 예산규모로 보았을 때 정부는 시기별로 어떠한 내용의 행정윤리를 제고하기 위하여 노력하였는가?”, 셋째, “행정윤리를 제고하기 위한 노력의 산출을 행정윤리 정책으로 보았을 때 그 결정요인은 무엇인가?”, 넷째, “기존에 강조되어 왔던 공직자에 관한 윤리 외의 다른 행정윤리 정책을 선택하게 하는 요인은 무엇인가?”라는 연구문제를 제기한다.

본 연구는 기존에 강조된 공직윤리가 반드시 행정윤리와 반드시 일치하는 것은 아니라는 견지에서 논의를 진행한다. 행정윤리의 초점을 공직윤리에 둔다면, 부패하지 않은 청렴한 공직자에 의해 수립·집행 되는 정책은 윤리적일 것이라는 다소 강한 가정을 하게 된다. 그러나 행정윤리는 다면적인 특징을 가지며, 조직 내에서 윤리적으로 평가받는 공직자가 반드시 윤리적인 정책을 집행하는 것은 아니라는 점은 이미 지적된 바 있다. 국가의 권위와 공직의 정당성은 시민으로부터 기인하기 때문에 공직윤리의 위반은 시민의 신뢰를 저버린다는 점에서 공직윤리는 중요하게 다루어져야 한다. 그러나 한편으로 과연 한국의 행정이 윤리적인 행정인가를 판단하기 위해서는 공직자 개인의 윤리적인 행동 뿐만이 아니라 정부조직과 대시민의 관점에서 윤리적인 정부가 되도록 노력하고 있는가를 확인할 필요가 있다.

첫 번째 연구문제인 행정윤리에 관한 내용을 구성하기 위하여 행정이론을 적용하였다. 행정윤리는 행정에 관한 응용 규범윤리학으로 볼 수 있으



므로, 행정이론을 떠나서는 존재할 수 없기 때문이다. 내용을 구성하기 위한 행정이론으로 베버형 관료제, 신행정론, 신공공관리론, 그리고 신공공서비스론이 고려되었다. 이 중에서 베버형 관료제는 공직자의 윤리적 행동에 초점을 두는 시각으로 정당한 절차를 강조하는 기존의 입장과 일치한다. 나머지 신행정론, 신공공관리론, 그리고 신공공서비스론은 행정윤리의 내용을 구성하기 위하여 적용되었다. 행정윤리적 관점에서 보았을 때 신행정론은 개인 또는 동질적 집단의 경제·사회·문화적 권리 및 사회적 형평을 강조하는 입장이고, 신공공관리론은 효율성에 대한 통제와 관리에 중점을 두는 시각이며, 신공공서비스론은 공동체의 정치적 권리와 시민역량을 강조한다. 이러한 관점을 정교화 하기 위하여 대상부문 차원과 대상행위자 차원으로 나누었다. 대상부문 차원은 개인·동질적 집단과 조직·공동체로 구성하였으며, 대상부문은 국가와 시민사회로 구성하였다. 각각 베버관료제형, 신행정론형, 신공공관리론형, 신공공서비스론형으로 유형화하였다. 그리고 각 유형의 행정윤리를 제고하기 위한 정책을 행정윤리 정책으로 정의하였다.

두 번째 연구문제를 다루기 위하여 정부가 실질적 집행의도를 가지고 예산을 투입하는 예산사업을 중심으로 1998년부터 2019년까지 행정윤리 정책의 수와 예산규모를 측정하였다. 예산사업을 확인하기 위하여 국회에 제출하는 예산사업설명서를 바탕으로 자료를 구축하였다. 그리고 예산이 투입되는 모든 사업 중에서 위에서 이론적으로 제시한 베버관료제형, 신행정론형, 신공공관리론형, 신공공서비스론형에 적합한 1,704개의 예산사업을 선별하였다. 선별한 결과 구성정책을 담당하는 부처에서 행정윤리 정책을 수립 및 집행하고 있음을 확인하였다.

1998년부터 2019년까지 22년간의 전반적인 추세를 볼 때 김대중 정부와 노무현 정부에서 증대된 행정윤리 정책 수가 현재까지 유사하게 이어져

오고 있음을 확인할 수 있었다. 김대중 정부는 한국 경제의 경쟁력을 제고하면서도 서민들의 피해를 최소화하는 조치를 취해야 했으며, 전 정권과는 차원이 다른 민주주의를 실시할 필요가 있었다. 이는 여러 유형의 행정윤리 정책을 동시에 집행해야 했음을 의미한다. 노무현 정부에서는 행정윤리 정책의 증가세가 더욱 두드러지게 나타났다. 노무현 정부는 권위주의를 타파하기 위해 노력하였으며, 한편으로는 행정의 효율성을 증대하고자 하는 신공공관리론적 개혁도 함께 나타났다. 행정윤리 정책 유형별로 보았을 때 정책 수는 베버관료제형 행정윤리 정책은 완만하지만 꾸준한 증가세를 보였고, 신행정론형 정책은 감소와 증가를 반복하였으나 전반적으로는 증가하는 추세에 있었다. 신공공관리론적 행정윤리 정책은 노무현 정부 때 급격히 증가하였는데, 효율성을 강조하는 한편으로 효율성을 관리 및 통제하고자 하는 노력으로 볼 수 있다. 신공공서비스론적 개혁은 김대중 정부에서부터 꾸준히 증가하다가 이명박 정부에서 감소하는 추세를 보였다.

행정윤리 정책 예산규모는 전반적으로 22년간 증가 추세에 있었다고 볼 수 있다. 가장 특징적인 부분은 노무현 정부에서 예산규모가 크게 증가하였는데, 이명박 정부에서 예산을 작성한 2009년에 급격히 감소하여, 노무현 정부 이전 수준으로 복귀했다는 점이다. 노무현 정부에서는 인권과 민주화와 관련된 피해자 보상이 활발히 이루어졌으나, 이명박 정부에 들어서 축소되었다는 점이 전체 예산규모 변화에 영향을 미쳤다고 할 수 있다. 박근혜 정부에서 예산규모는 점진적으로 증가하였는데 문재인 정부에서 크게 증가하면서 노무현 정부 수준에 이르는 중에 있다. 유형별로 신행정론형이 노무현 정부에서 크게 증가하였다는 특징이 가장 두드러지게 나타나며, 이 때 신공공관리론형 윤리 정책의 예산규모 또한 증가했다는 사실 또한 확인할 수 있었다. 신공공서비스론형 윤리 정책의 예산은 점진

적으로 증가 추세에 있다.

세 번째 연구문제인 행정윤리 관련 정책 예산규모의 결정요인을 분석하기 위하여 책임성 요인, 정치적 요인, 행정적 요인, 경제적 요인을 고려하였다. 그리고 대통령의 취임연도를 분석에 포함시킨 경우와 포함시키지 않은 경우를 각각 합동 OLS 모형과 고정효과 모형을 이용하여 분석하였다. 두 가지 경우에서 혼재된 결과가 나타났는데 계수의 부호가 바뀌는 경우는 없었다. 일관되게 유의미한 영향을 미치는 변수는 책임성 요인인 대통령 지지율(-), 행정적 요인인 부처 공무원 수(+), 정치적 요인인 민주주의의 공고화 여부(+), 경제적 요인인 재정수지(+ )였다. 이는 행정윤리의 제고를 위해서는 한 가지에 집중적 노력을 기울이기 보다는 정책을 둘러싼 여러 가지 상황적 변수를 고려해야 함을 의미한다. 행정윤리 정책이 수립되기 위해서는 정부가 보유하고 있는 인력과 자원이 충분히 확보될 필요가 있으며, 정치적 견제가 중요하다는 것이다.

네 번째로 기존의 공직윤리에 초점을 둔 배버관료제형 행정윤리 정책에 비해 다른 행정윤리 정책을 선택하게 하는 요인을 다항선택모형을 이용하여 분석하였다. 부처예산이 가장 일관되게 배버관료제형 보다 다른 유형을 선택하게 하였다. 그리고 계수로 확인했을 때 부처예산이 클수록 신공공관리론형, 신행정론형, 신공공서비스론형 순서로 선택하게 하였다. 즉 부처예산이 클수록 조직효율성에 대한 통제와 관리에 치중하려는 경향을 보이고, 부처예산이 적을수록 시민과 공동체의 정치적 권리에 중심을 둔 정책을 배버관료제형에 비해 더 수립한다는 것이다. 그러나 개별 정책예산이 클수록 신공공관리론형 정책보다는 배버관료제형 정책을 선택할 가능성이 높았다. 즉 대규모의 예산이 투입되는 경우에는 여전히 공직윤리에 초점을 둔 정책을 선택한다는 의미가 된다. 한편, 정책을 담당하는 부처의 공무원 수가 많을수록 신공공관리론형과 신공공서비스론형에 비해

베버관료제형 정책을 선택하는 것으로 나타났으나 그 효과는 미미하였다.

연구의 함의는 다음과 같다. 첫째, 그동안 논의의 중심이 된 공직자 통제 중심의 행정윤리를 넘어서서 시민사회를 고려한 행정윤리 또한 연구의 대상이 될 수 있음을 보이려고 하였다. 둘째, 다소 철학적·규범적 수준에서 연구되어왔던 행정윤리를 현실 정책수준에서 확인하여 보다 구체적인 논의를 진행하였다. 셋째, 행정윤리를 법적·제도적 관점이 아니라, 개별 정책적 관점에서 확인하여, 행정에서 중요시하고 있는 행정윤리가 시기별로 어떻게 변화되었는지를 확인하고자 하였다. 넷째, 예산을 중심으로 분석하여, 행정윤리 관련 정책에 관한 정부의 구체적인 의도와 실질적인 노력의 투입을 확인하고자 하였다. 다섯째, 기존의 책임성을 구성하는 설명 책임과 의무 중 의무의 내용이 무엇인지 행정이론을 토대로 하여 구체화하고자 하였다.

**주요어:** 행정윤리, 행정윤리의 유형, 예산규모, 정책결정요인, 고정효과 모형,  
다항선택모형

**학 번:** 2012-30649



# 목 차

제 1 장 서론 .....	1
제 1 절 연구의 배경 및 목적 .....	1
제 2 절 연구의 대상과 방법 .....	3
 제 2 장 이론적 배경 .....	7
제 1 절 행정윤리의 개념과 범주 .....	7
1. 윤리의 개념 .....	7
2. 행정윤리의 개념 .....	10
3. 행정윤리의 범주 .....	12
제 2 절 행정윤리 관련 이론 .....	15
1. 행정윤리와 행정가치 .....	15
2. 행정윤리와 행정이념 .....	18
3. 행정윤리와 행정책임 .....	19
4. 행정윤리와 부패 .....	26
5. 윤리적 의사결정 .....	31
제 3 절 행정윤리의 발달 .....	33
1. 행정윤리의 이론적 발달 .....	33
2. 행정윤리와 정부개혁 .....	36
1) 미국 사례 .....	36
2) 한국 사례 .....	39
3. 행정이론과 행정윤리 .....	43
1) 베버의 관료제 .....	45
2) 신행정론 .....	46
3) 신공공관리론 .....	51
4) 신공공서비스론 .....	54
4. 이론적 분석틀 .....	56

제 3 장 선행연구 .....	61
제 1 절 행정윤리에 관한 선행연구 .....	61
제 2 절 공직윤리와 책임성에 관한 선행연구 .....	66
제 3 절 정책결정요인에 관한 선행연구 .....	74
1. 공직자의 정책결정 .....	74
2. 정책결정의 환경적 요인 .....	76
제 4 장 연구설계 .....	80
제 1 절 변수 설정 .....	82
1. 종속변수 .....	82
2. 독립변수 .....	83
3. 통제변수 .....	85
제 2 절 자료의 수집 및 분석 .....	87
제 5 장 실증적 분석결과 .....	92
제 1 절 기술통계 분석 .....	92
제 2 절 행정윤리 정책 수의 변화 .....	95
제 3 절 행정윤리 정책 예산규모의 변화 .....	102
제 4 절 행정윤리 정책 예산규모의 결정요인 .....	106
제 5 절 유형별 행정윤리 정책 선택의 결정요인 .....	109
제 6 장 결론 .....	112
제 1 절 연구결과 요약 .....	112
제 2 절 연구의 함의 .....	114
참고문헌 .....	119
Abstract .....	136

# 제 1 장 서론

## 제 1 절 연구의 배경 및 목적

그동안 행정윤리에 관한 연구는 대부분 철학적·규범적인 내용을 바탕으로 공직자 개인에 대한 책임성 확보와 통제에 주목해 왔다. 그러나 정책 결정 과정에서 증대해 가는 공직자의 역할을 강조하면서 공직자에 대한 통제 기제에만 관심을 기울이는 것은 다소 역설적이다. 오히려 행정이론에 따라 행정학에서 고려해야 하는 범주가 조직운영 및 역할, 그리고 행정이 시민사회에 미치는 영향까지 포괄해야 한다면, 행정윤리는 공직자 개인에 대한 통제와 더불어 조직에 대한 통제, 그리고 더 나아가서는 행정의 시민사회에 대한 권익확보 노력에 관한 논의에까지 이어질 수 있다.

이러한 시각은 행정윤리에 관한 이론에 의해서도 지지 된다. 행정윤리 이론에 의하면, 행정윤리를 논의함에 있어서 절차(process)와 내용(content) 측면 모두가 고려되어야 한다. 이때 절차적 측면은 공직자가 준수해야 하는 사회적 기대에 의한 기준, 즉 정당한 절차를 의미하고, 내용적 측면은 정책목표가 가지고 있는 일련의 가치 혹은 무엇에 관한 책임인가를 의미한다. 즉 행정윤리는 이론적으로 절차에의 준수뿐만이 아니라 정책 내용에 있어서 윤리적 고려가 수반되어야 함을 의미한다. 그러나 그동안 행정윤리에 관한 연구가 공직자의 책임성 및 통제에 주목한 만큼 행정윤리를 구성하는 내용에 관해서는 구체적으로 정리된 바가 드물다.

따라서 현재 적절한 질문은 행정이론의 발전과 그에 따른 정부의 역할



을 고려할 때 “행정윤리의 내용을 어떻게 구성할 수 있는가?”가 될 것이다. 이러한 연구문제를 해결하기 위하여 본 논문은 행정이론에 따라 행정윤리의 내용을 어떻게 구성할 수 있는지를 확인한 후 이를 유형화한다. 한편, 강조되는 행정윤리의 내용은 시기별로 달라질 수 있고, 이는 윤리 관련 정책을 통해 확인할 수 있다. 따라서 “각 시기별로 중요하게 간주되는 윤리 관련 정책은 무엇인가?”라는 의문을 제기할 수 있다. 그리고 시기별로 강조되는 행정윤리가 달라진다면, 그 이유는 무엇인가에 관한 의문 제기 또한 자연스럽다. 이를 확인하기 위하여 “윤리 관련 정책의 결정요인은 무엇인가? 혹은 공직자에게 책임성을 요구하는 주체의 특성 혹은 윤리적 의사결정의 환경적 요인은 행정윤리 관련 정책에 어떠한 영향을 미치는가?”, 그리고 “이러한 특성은 어떠한 유형의 행정윤리를 선택하게 하는가?”라는 연구문제를 제기한다.

본 논문은 위에서 제기한 의문을 해결하기 위하여 첫째, 기존에 강조되어 왔던 공직자에 대한 책임성과 통제라는 시각을 포함하여 각 행정이론을 바탕으로 행정윤리를 유형화한다. 둘째, 각 유형별 행정윤리를 강화하기 위한 정책을 행정윤리 정책으로 보고, 각 유형별 행정윤리 정책 수와 각 정책유형 별로 투입된 예산액을 확인한다. 셋째, 윤리 관련 정책의 예산규모를 결정하는 요인은 무엇인지를 확인한다. 넷째, 이러한 요인들이 기존 공직자 개인을 통제하고 책임성을 확보하도록 하는 정책에 비해 다른 유형의 윤리정책을 선택하게 하는 요인이 무엇인가를 확인한다.

본 연구의 대상은 행정이론별 행정윤리가 규범적으로 제시하는 목적을 달성하기 위해 집행되는 행정윤리 관련 정책이다. 그리고 행정윤리 정책은 공직자 개개인에 의해서가 아니라, 정책결정자로서의 공직자 집단이

설명책임 요구자 및 윤리적 의사결정의 환경 등 그들을 둘러싼 환경적 압력에 반응하여 형성되는 정책으로 가정한다. 그리고 각 정책을 주관적 책임성으로 정의되는 공직자의 내적 동인이 정책적으로 표현된 것으로 본다. 한편, 윤리 관련 정책의 수립·집행에 대한 실질적 의지를 확인하기 위한 수단으로 각 정책에 배정된 예산을 확인하고자 하므로, 예산사업을 중심으로 연구한다.

연구의 함의는 다음과 같다. 첫째, 그동안 논의의 중심이 된 공직자 통제 중심의 행정윤리를 넘어서서 시민사회를 고려한 행정윤리 또한 연구의 대상이 될 수 있음을 보이고자 하였다. 둘째, 다소 철학적·규범적 수준에서 연구되어왔던 행정윤리를 현실 정책수준에서 확인하여 보다 구체적인 논의를 진행하였다. 셋째, 행정윤리를 법적·제도적 관점이 아니라, 개별 정책적 관점에서 확인하여, 행정에서 중요시하고 있는 행정윤리가 시기별로 어떻게 변화되었는지를 확인하고자 하였다. 넷째, 예산을 중심으로 분석하여, 행정윤리 관련 정책에 관한 정부의 구체적인 의도와 실질적인 노력의 투입을 확인하고자 하였다. 다섯째, 기존의 책임성을 구성하는 설명책임과 의무 중 의무의 내용이 무엇인지 행정이론을 토대로 하여 구체화하고자 하였다.

## 제 2 절 연구의 대상과 방법

본 연구는 행정부·입법부·사법부를 포괄하는 국가부문이 행정윤리를 제고하기 위하여 수립하는 정책을 분석 대상으로 한다. 그리고 특히 상징적

으로 집행되는 정책이 아니라 실질적인 정부가 자원을 투입하여 노력을 기울일 것으로 예측할 수 있는 예산사업을 중심으로 연구한다. 이는 설명 책임과 윤리적 행동은 제도적 맥락 외의 관점에서는 거의 인식되지 않고 있다는 점을 문제점으로 지적되고 있다는 점(Dubnick, 2003)을 반영한 것이다. 따라서 본 연구는 정책과 예산을 대상으로 함으로써 시기별로 정부가 행정윤리에 관해 어떠한 노력을 기울였는지를 파악하고자 한다. 한국 행정에서의 사업은 예산사업과 비예산사업으로 나누어 확인할 수 있는데, 비예산사업에는 조직 신설 및 조직 통폐합과 같은 조직구조적 접근과 법률적 접근으로 구성될 수 있으며, 예산사업은 실제 예산이 투입되어 수행하는 사업을 의미한다. 비예산사업을 중심으로 연구를 수행하는 경우에는 큰 제도적 진보와 변화를 확인할 수 있다는 점에 장점이 있으나, 연도별로 발생할 수 있는 미세한 변화와 정부의 대응을 포착하기 힘들다는 단점 또한 가지고 있다.

반면에 예산사업을 확인하는 경우에는 정책적 접근 상 정부가 어떠한 행정윤리 관련 정책에 예산을 투입하는가를 확인할 수 있다. 즉 행정윤리가 상황적 접근을 취한다고 할 때(Holbrook and Meier, 1993) 정부는 어떠한 행정윤리 정책에 실질적인 노력을 기울이고 있는지를 확인할 수 있으며, 정책을 둘러싼 요인에 따라 어떠한 행정윤리를 제고하는지를 확인할 수 있다는 장점이 있는 것이다. 본 연구는 행정윤리 정책의 내용이 무엇인지를 밝히고자 하며, 그 과정에서 내용별로 유형화가 가능하다고 주장한다. 그렇다면, 행정윤리 정책을 단일한 하나의 정책으로 볼 것이 아니라 여러 유형의 행정윤리 정책 중 어떠한 행정윤리를 정부가 강조하고 있는지를 확인할 수 있어야 한다. 그리고 이는 정부가 처한 윤리적 딜레마

와 유사한 상황을 상정할 수 있게 한다.

이러한 배경에서 본 연구는 1998년 김대중 정부에서부터 2019년 문재인 정부에 이르는 22년의 기간을 연구의 범위로 하여, 각 시기별로 얼마나 많은 행정윤리 정책이 수립되었는지와 각 유형별 행정윤리 정책에 투입된 예산규모를 확인한다. 예산규모에 미치는 요인을 책임성 요인, 행정요인, 정치요인, 경제요인, 정책요인으로 나누어 어떠한 요인이 통계적으로 유의미한 영향을 미치는지를 확인하고자 한다. 이를 위하여 본 연구에서는 합동(pooled) OLS와 고정효과모형(fixed effect model)을 사용하였다. 뿐만 아니라, 행정윤리 정책은 행정이론에 따라 베버형, 신행정론형, 신공공관리론형, 신공공서비스론형 정책으로 분류가 가능하다고 주장하며, 기존의 베버형 행정윤리 정책에 비해 다른 유형을 선택하게 하는 요인은 무엇인지에 대한 분석을 함께 실시한다. 이 분석에서는 다항선택모형(multinomial logistics model)이 적용되었다.

1998년부터 2019년까지를 시기적 연구범위로 하는 이유는 아래와 같이 두 가지로 제시할 수 있다. 첫째, 1998년 이전으로 그 시기를 확장하는 경우에는 행정윤리 정책 수와 예산규모의 추이를 확인하는 데에는 장점이 있으나, 해당 시기는 본 연구에서 베버형 행정윤리로 분류하는 부패방지 및 공식적 절차 및 제도의 수립을 강조했던 시기로서 전반적인 행정윤리 정책의 수가 적고 예산규모 또한 빈약하기 때문에 의사결정이 상황을 상정하여 어떠한 유형의 행정윤리 정책을 선택하는지에 관한 논의가 어렵다는 단점이 있다. 둘째, 1998년부터 2019년은 최근의 시기를 포함하면서도 한국행정사에서 중요하게 고려되는 보수와 진보라는 정치적 이념을 균형 있게 확인할 수 있도록 한다. 즉 1998년부터 2007년까지, 그리고 2017년부

터 2019년까지 소위 진보진영 출신으로 일컬어지는 김대중 정부와 노무현 정부 그리고 문재인 정부 13년과 2008년부터 2016년까지 소위 보수진영 출신으로 일컬어지는 박근혜 정부와 이명박 정부 9년을 포괄한다. 다만, 주의해야 할 점은 예산안은 그 전년도에 작성·제출 되기 때문에 대통령 교체 연도의 예산은 사실 직전 정권에서 수립하고, 집행은 새롭게 교체된 정권 하에서 이루어진다는 점이다. 따라서 본 연구에서는 대통령 교체 연도를 각각 포함 및 제외하여 두 가지로 분석한다.

어떠한 정책을 과연 행정윤리 정책으로 볼 것인가에 관해서는 위에서 언급한 바와 마찬가지로 베버관료제, 신행정론, 신공공관리론, 신공공서비스론에서 주장하는 바를 중심으로 구성하였다. 그리고 각 행정이론에서 주장하는 바를 행정윤리에 관한 관점으로 해석하여 각 유형에 적합한 정책을 선별하였다. 행정부·입법부·사법부에서 행정윤리 정책의 도입 및 집행에 어떠한 노력을 기울이고 있는지에 관한 의도를 확인하기 위하여, 정부에서 국회에 제출하는 예산사업설명서를 참고하였다. 예산사업은 인건비, 기본경비, 주요사업경비로 구성이 되어있고, 이 중에서 주요사업경비에서 제시하는 정책과 예산을 바탕으로 자료를 구성하였다. 모든 부처에서 실시하는 예산사업을 확인한 후 각 행정이론 별로 제시되는 행정윤리와 관련된 정책을 선별해 내었다.

## 제 2 장 이론적 배경

### 제 1 절 행정윤리의 개념과 범주

#### 1. 윤리의 개념

윤리는 인간행동의 도덕성과 밀접하게 연관되며, 특정 집단이나 조직, 종교 그리고 국가를 위해 구체적이고 특정한 환경과 상황에서 가치의 옳고 그름을 가장 잘 결정해 주는 방법을 제시해 주는 행위규범이다(Mckinney and Howard, 1998). 또한 윤리는 옳고 그른 행동을 규명하고 명료화 해주는 일을 하는데 도움을 줄 수 있는 도덕적 기준(moral standards)을 지속적으로 찾는 과정이기도 하다(Degorge, 1992). 즉 윤리란 사회 구성원들의 행동에 영향을 주는 어떤 지침이 된다(Marshall, 1999). 윤리적 원칙의 핵심은 주어진 제도적 상황 아래에서 행위자가 무엇을 해도 되는 있는가에 있다. 그리고 무엇을 해야하고 또 하지 말아야 하는지에 관해 제시한다. 즉 도덕적인 근거를 바탕으로 우리의 행위를 고무시키거나 제약한다(Cohen, 2015).

그 어원은 관습 혹은 풍습(custom)의 의미를 가지는 그리스어에서 어원을 가지는 윤리(ethics)라는 용어는 도덕과 관련된 학문으로(Zimmerman, 2009), 사람이 행위를 함에 있어 준수해야 하는 규범으로 무엇을 어떻게 할 것인가에 대한 지침을 제공해 주는 것이라고 할 수 있다(유종해, 2006). 또한 윤리의 개념은 윤리를 습득하여 신념이나 가치관으로 지니고

있는 상태를 의미하는 주관적 윤리와 사람이 마땅히 지켜야 할 규범을 외재적으로 규정하는 객관적 윤리를 포함한다(Cooper, 1982). 그리고 윤리란 그 사회의 철학적이고 종교적인 전통에서 인출된 행위에 관한 규범적 기준(normative standard)이다(Means, 1970).

칸트(Kant)에 의하면, 철학은 세 개의 의문에 대한 답을 제시할 수 있어야 하는데 이는 먼저, “나는 무엇을 알 수 있는가?” 둘째, “나는 무엇을 할 수 있는가?” 셋째, “나는 무엇을 원할 수 있는가?”라고 한다. 이와 관련하여 행정윤리에 대한 질문은 “행정과 행정학은 무엇을 해야 하는가?”에 대한 답을 구하는 노력이고, 이것이 행정윤리 이론이 된다. 구체적으로는 “바람직한 행동의 기준이 무엇인가?”, 그리고 “바람직한 행동의 방법은 무엇인가?”가이며, 전자는 행정가치론, 후자는 행정실천론으로 구분된다(임의영, 2016).

가장 기본적인 윤리의 두 가지 철학적 전통은 의무론적(deontological) 전통과 목적론적(teleological) 전통이다. 의무론적 전통은 아퀴나스(Aquinas)와 칸트(Kant)에 의해 발전되었으며, 도덕적 판단은 결과와 관계없이 의무와 원칙에 근거한다. 목적론적 전통은 밀(Mill)과 벤담(Bentham), 그리고 공리주의자와 같이 안전, 행복, 존엄 등이 최대화되었는지로 판단한다(Frederickson, 1993). 구체적으로, 의무론은 목적론과는 달리 옳은 것과 좋은 것을 구분하고, 옳음이 극대화 되는 것을 옳다고 하지 않는다. 예를 들어, 롤즈(Rawls)의 공정으로서의 정의에서 옳음의 극대화를 옳음이라고 말하지 않는다는 의미에서 의무론에 속한다고 말할 수 있다(장동익, 2005). 물론 이러한 범주 안에서도 세부적으로는 서로 다른 지점이 존재하므로 일반화하기 어려울 수도 있으나 대략적으로 그 윤곽을

제시할 수 있다(Cohen, 2015).

목적론적 전통은 최선을 다해 달성해야 할 목적이 존재한다는 믿음에서 출발한다. 따라서 어떤 행위가 옳은가 그른가는 그 목적을 달성하는 데 도움이 되는가에 의해 판단 된다. 따라서 어떤 행위의 옳고 그름은 상대적으로 판단될 수 있다. 만약 특정 행위가 결론적으로 바람직한 결과를 산출해 낸다면 옳은 것이 된다. 목적론적 전통의 전형적인 예는 공리주의적 윤리로, 최대 다수의 최대 행복이 달성되는 것을 옳은 것으로 본다. 반면에 의무론적 전통에서는 반드시 달성해야 하는 정해진 목적이 정해져 있다는 데에 반대한다. 목적의 달성 여부에 의해서가 아니라 옳은 행위와 그릇된 행위를 구분해 줄 수 있는 도덕법칙이 있다는 신념을 가지고 있으며, 이는 보편적인 특성을 가진다고 한다. 그리고 절대적인 권위 또한 가지고 있다고 믿는다(이종수, 2012).

다만 모든 행정윤리에 관한 이론과 연구를 의무론적 전통과 목적론적 전통으로 구분하기 쉽지 않다는 점은 염두 할 필요가 있다. 두 가지는 가장 근본적인 윤리학적 전통이기 때문에 행정윤리에 관한 연구에서 대부분 언급은 되고 있으나 심도 있는 분석에 적용하기에는 난점을 제시하기도 한다. 다만, 현대 행정은 기본적으로 법률과 규정에 의거하여 집행이 되기 때문에 대부분의 경우 의무론적으로 해석하는 입장이 많다. 반면, 공리주의적 전통을 포함하는 신공공관리론(New Public Management)의 경우에는 특징적으로 고객만족이라는 목적을 달성을 목표로 하는 목적론적 윤리로 주로 해석한다. 행정과 관련하여 법규의 준수를 강조하는 의무론에 관하여, 도덕적 사유를 허용하지 않는다는 비판이 제기되기도 한다. Cooper(2012)의 경우에는 직접적으로 의무론과 목적론에 의거하고 있지는



않으나, 지나친 법규준수에 대한 강조보다는 많은 재량이 공무원에게 허용되어야 함을 주장하기도 하며, 윤리적 의사결정(ethical decision making)이라는 절차를 중시하여 보다 나은 선택을 할 수 있다는 점을 강조한다.

## 2. 행정윤리의 개념

국가가 다양한 역할을 할 때 윤리는 제약조건으로 작용한다. 공직자와 같은 정책결정자에게 있어서는 국민에게 영향을 미치는 정책을 형성하고 집행하는 과정에서 국가가 무엇을 할 수 있고, 해야 하고, 또 하지 말아야 하는지를 제시한다(Cohen, 2015). 행정윤리는 윤리이론을 행정과 공직자에 적용하여 책임의 원천과 범위를 밝히고 윤리적 공직자가 지녀야 할 자세와 행동을 규범적 측면에서 규명하려는 응용윤리학(applied ethics)의 한 분야로 볼 수 있다(이문수, 2013). 응용규범윤리는 지난 50년의 기간 동안 다양한 학문분과에서 연구되어 왔다. 그 예로 경영윤리, 환경윤리, 언론윤리, 의료윤리, 법윤리 등을 들 수 있다. 이러한 응용규범윤리는 정책에 관한 논의에서 주요한 도구로 사용될 수 있으며, 정책이 직면하고 있는 상황에 대한 대안을 제시한다는 장점이 있다(Cohen, 2015). 행정에 있어서 보다 주목해야 할 점은 정부의 개혁이 부패를 방지하기 위한 목적에서 이루어졌고, 정부 개혁의 중요한 이유와 방향을 행정윤리가 제시해 왔다는 것이다. 즉 부패와 행정윤리는 행정개혁의 이유와 목표가 되었다는 것이다(Frederickson, 1993).

행정윤리를 아주 좁게 이해하는 사람들은 공직자들에 의해 이루어지는

부정부패가 존재하지 않는 상태를 의미하지만, 광범위하게 이해하는 입장에서서는 정치윤리 혹은 행정윤리를 뇌물 및 횡령 등 부패 뿐만이 아니라 인간의 가치를 숭고하게 하는 것과 관련된 모든 행위를 포함시키기도 한다(Kaplan, 1963). 특히 Waldo(1974)는 행정윤리는 자기 자신, 가족, 집단의 이익이 아니라 국민 대중 전반의 이익을 위해 봉사하는 행위라고 정의하고, 행정윤리는 절차적인 문제가 될 수도 있고 실질적인 문제가 될 수도 있다고 주장한다(이병철, 2004에서 재인용). 즉 행정윤리는 부패가 없는 상태라는 개념에서 시작하여, 책임성과 관계된 공직윤리를 포함하는 개념으로 이해되었고, 보다 폭넓게는 행정행위와 정책과정에서 발생하는 일련의 가치판단과 관련된 규범 전반을 파악하기도 한다. 이러한 개념에 따라 행정윤리는 부패, 공직윤리, 책임성, 정책윤리 등의 관점에서 연구된다.

한편, 공공부문의 윤리를 세 가지로 구분하는 경우도 있다(Engeli and Varon, 2011). 이러한 시각에 따르면 시민들 간에 폭넓은 동의가 형성되는 경우에 도입되는 실질적 정책 설계(substantive policy design), 가치간의 근본적 충돌이 있는 경우에 결정을 하지 않거나 의제에서 특정한 대안을 미연에 제외하는 무의사(non-decision) 결정, 그리고 절차적 정책 설계(procedural policy design)으로 구분한다. 두 가지로 구분하는 입장에서의 차이는 무의사 결정을 별도의 유형으로 분류한 것으로써 이는 신공공서비스론 입장에서 시민참여에 의한 정책결정으로 해석할 여지를 준다.

이렇듯 행정윤리의 다면적인 특징은 정용덕(2001)과 임도빈(2002)에 의해 언급된 바 있다. 예를 들어, 행정윤리의 하위개념으로 Appleby(1952)는 책임을 지지 않으려는 의지, 대중을 대할 수 없는 무능력함, 제도적 자원

(institutional resource)의 효과적 이용 실패, 관료적 문제의 예측 실패를 비윤리적인 범주로 포함시켰다(Holbrook and Meier, 1993). 이러한 행동들은 불법적이라고 간주되지는 않지만, 윤리적 입장에서는 지양되어야 한다는 것이다. 이러한 시각은 Bailey(1996)과 Jos(1990)에 의해서도 공유되었다.

한편, Rohr(1989)의 윤리에 대한 접근은 형평, 공정, 동등한 기회, 자산 등과 같은 정체가치(regime value) 측면에서 적절한 행동을 정의하였다. 정체가치는 불법적 행위보다 더 넓은 범주를 포함하는 행위로 미국의 경우에는 이러한 가치가 헌법에 잘 반영되어 있으므로, 헌법에 대한 정신이 윤리의 반영이라는 주장을 한다. 또한 1970년대 초반부터 행정윤리에 대한 관심은 공직자의 소명의식(sense of vocation)에 관한 도덕적 추론(moral reasoning), 사회적 형평성(social equity), 적극적인 시민권의 행사(active citizenship), 시민성(civility), 그리고 한편으로는 민주적 대응성(democratic responsibility)로 이동하고 있다고 한다.

행정윤리는 상황적 접근을 취한다. 무엇이 윤리적인가를 결정하는 것은 특정한 행위가 취해지는 맥락으로부터 전적으로 자유로울 수 없다는 것이다. 물론 불법적인 행위는 그 법이 적용되는 범주 안에 있는 한 맥락과 상관 없이 여전히 불법적인 것으로 간주된다. 다만 이론에 따라 그리고 맥락에 따라 강조되는 가치가 변화될 수 있다는 점은 주지할만 하다.

### 3. 행정윤리의 범주

행정윤리는 비교적 다양한 측면에서 연구가 되고 있는데 행정철학 및

가치와 관련된 논의를 주제로 하기도 하며, 공직윤리, 부패, 청렴에 관한 논의를 주로 하기도 한다. 이는 무엇을 행정윤리의 주요 관심사로 볼 것인가에 대한 다양한 시각이 존재하기 때문이고, 행정윤리는 상황에 따른 맥락적 접근이 강조되므로 시대에 따라 강조되는 측면이 다르며, 무엇이 윤리적인가에 대한 이해가 다르기 때문인 것으로 보인다.

과거 1970년대 이후로 1980년대까지 행정윤리는 지나치게 철학적인 측면에 천착하였다. 따라서 당시에는 이해의 충돌, 재산공개, 그리고 다른 일상에서의 윤리적 문제 등 실천적 주제들에 관하여 학자들이 점차 많은 관심을 보이기 시작했다는 점이 환영을 받기도 하였다. 예를 들어, Rohr(1993)는 그동안 이해충돌 및 재산공개 등에 관한 의문들은 기술적이고, 협소하고, 부정적이며, 지루하다고 여겼다는 점을 지적한다. 이것이 행정윤리에 관한 학술적 문헌들이 이해의 충돌과 재산공개와 같은 현실적 사안에 관하여 적은 관심만을 보인 이유였다는 것이며, 행정윤리가 공허한 외침이 되지 않기 위해서 당시에는 실천적 문제들에 대한 관심을 촉구하였던 것이다.

그러나 한편으로는 1980년대 후반부터는 행정윤리가 철학적인 전통과 근거를 잘 이용하지 못하고 있는 상황에 대해 부정적으로 평가하는 입장도 등장하였다(Denhardt, K, 1988). 행정윤리에 관한 명확한 이론이 부재하다는 것이다. 이러한 입장은 주로 정치철학적 입장에서 개별 정책보다는 규범적인 연구에서 나타나는 경향이 있다.

한편, 무엇이 윤리적인가에 대한 서로 다른 이해에서 행정윤리가 무엇인가에 대한 난해함이 발생하기도 한다. Hobrook and Meier(1993: 29)는 윤리적 행위에 관한 판단은 각종 도전으로부터 취약한데, 학자에 따라서

도 다르게 파악되고 있음을 지적하였다. 이에는 Thompson(1985)과 같이 관료의 중립성에 관한 논의가 주를 이룬다. 예를 들어, Terry(1990)와 Burke(1986)는 행정윤리에 관한 공직자의 중립능력(neutral competence) 접근에 의거하여 행정가는 정무직·선출직 공무원(political official)에게 윤리적 요소에 관한 결정을 일임하여야 하며, 윤리적 결정에 대한 책임을 위임 받았을 때에만 행사할 수 있어야 한다고 주장하였다(Terry, 1990). 한편, Wamsley et al. (1987)은 행정가에게 재량권이 없을 때에만 윤리적 행동이 존재할 수 있다는 개념에 대해서 부정하면서, 관료는 정치인에게 재량을 양보해야 한다는 논의에 대해 부정적인 입장을 취했다. 즉 도덕성에 대한 정의는 항상 도전에 개방되어 있다(Holbrook and Meier, 1993: 29).

위에서 언급한 바 있듯이 일각에서는 윤리에 관한 절차적 접근에 의거하고, 가치가 절대적으로 중요한 것이 아니라는 입장을 밝히기도 한다. 절차적 접근에서의 개인과 직은 윤리적·도덕적 고려가 정책결정자의 주목을 이끌어 내고 결정을 위한 계산에 포함되는 절차를 수립한다. 그리고 이러한 절차에 의한 산출에 대한 판단은 조직구조, 정치적 요구, 그리고 여타의 맥락적 요인을 이해함으로써 이루어질 수 있다는 것이다(Cooper, 1987).

한편, Huddleston(1981)의 공직윤리의 근원을 대의제적, 국가주의적, 초법적 세 가지로 분류하였다. 첫째, 대의제에 의한 공직윤리는 윤리적 판단 기준을 사회구성원의 인정에 둔다. 이는 주로 영미법계의 국가들의 시각과 상통한다. 둘째, 국가주의적인 시각은 국가의 일반이익을 수호해야 하는 공직자의 역할을 강조한다. 이는 주로 대륙법계 국가적 전통에서 드러

나는 시각이다. 셋째, 초법적인 시각은 주로 이슬람계 국가들에서 나타나  
는 시각으로 종교적인 가치를 중시한다.

## 제 2 절 행정윤리 관련 이론

### 1. 행정윤리와 행정가치

종종 행정학에서는 행정가치, 행정이념 및 행정책임과는 어떠한 관계가  
있는지 종종 간과되고는 한다. 그리고 혼용되어 사용되는 경향도 강하다.  
다만, 행정윤리 연구의 의미를 밝히기 위해 행정가치 및 책임성에 관한  
몇 가지 사항은 지적할 필요가 있다. 사람들의 행동이 옳고 그름을 평가  
하는 일, 즉 윤리적 판단은 가치 판단을 의한다. 그래서 가치는 윤리의 기  
초가 되며, 양자는 서로 불가분의 관계에 있다(오석홍, 1998).

가치 개념은 본래 제한적으로만 사용되는 비교적 분명한 개념이었다. x  
특히 구체적인 사물의 경제적·준경제적 가치를 의미했고, 옳음 또는 그름  
과 같은 추상적인 의미를 지니지 않았다. 플라톤 이래로 논의되었던 좋음,  
목적, 옳음, 의무, 덕, 도덕 판단, 미적 판단, 아름다움, 진리, 타당성과 같  
은 문제는 19세기에 들어서서 이러한 개념들은 사실이 아니라 가치 또는  
당위와 관련된다는 점에서 가족적인 개념 이해가 나타나게 된다. 또한 가  
치라는 이름 아래 경제학, 윤리학, 미학, 법학, 교육학을 다룰 수 있다고  
간주하게 된다(김영정, 2005).

<표 2-1> 행정철학의 체계

철학의 근본 물음	행정철학의 분류	행정학의 근본 물음	내용	
			행정학	행정현상
무엇을 알 수 있는가?	행정존재론	행정(학)이란 무엇인가?	행정학의 정체성, 행정학의 성격, 행정학과 다른 학문 분야들과의 관계, 행정학의 역사, 행정학의 존립근거, 혹은 학문적 가치 등	행정의 정체성, 행정의 역사, 행정과 국가 및 다른 사회적 기능들(정치, 경제, 사회, 문화 등)과의 관계, 행정활동의 정당성(존립근거, 권력 등), 공적인 것과 사적인 것의 의미, 행정의 조직적 기반으로서 행정 등등
	행정인식론	행정(학)을 어떻게 알 수 있는가?	지식의 의미, 지식의 성립근거(패러다임, 학문적 권력), 다양한 연구방법론 및 접근방법, 학제적 연구의 가능성 등	국민의 행정에 대한 인식 행정의 행정대상에 대한 인식
무엇을 해야 하는가? 무엇을 희망해도 좋은가?	행정 윤리 론	행정 가치 론	행정(학)이 추구하는 가치는 무엇인가?	진, 선, 미
		행정 실천 론	행정(학)은 가치를 어떻게 실현해야 하는가?	정의, 공익, 민주주의, 인권, 자율, 자유, 평등, 복지, 합리성, 능률성, 효과성, 중립성, 합법성 등등과 같은 행정이념 공직윤리(정직, 책임, 봉사, 부패 등)
인간이란 무엇인가?	행정인간론	행정(학)에서 인간이란 무엇인가?	행정이론과 행정활동이 전제하고 있는 인간관의 내용과 의미, 인간의 의미, 인성론, 인간에 대한 가정들, 인간의 활동 유형, 인간모형	

출처: 임의영(2016).

가치라는 용어의 사용은 철학자들 사이에서도 다양하고 때에 따라서는 충돌하는 경우까지도 있다. 즉 가치라는 분야의 개념적 혼용은 비단 행정학에서만 의 경향은 아닌 것으로 보인다. 다만, 가장 일반적인 사용은 윤리학과 미학을 포함하는 개념이라고 할 수 있다(김영정, 2005). 따라서 기존에 연구되어 온 세부 행정가치에 관한 연구 중 많은 부분은 결국 행정윤리에 포함될 수 있다. 뿐만 아니라, 광의의 책임성 개념을 사용하는 경우에는 결국 행정책임 연구 또한 행정윤리 연구에 포함되는 것으로 볼 수 있다.

가치의 문제를 이해하기 위해서는 다음과 같은 다양한 문제들에 답할 수 있어야 한다(정용덕, 2001). 즉 가치란 무엇이며, 어떻게 인식할 수 있으며, 어떻게 실현되는가의 문제이다. 첫 번째 질문인 가치의 본질에 대해 주관적(혹은 상대주의적)인 것으로 보는 견해와 객관적(혹은 절대주의)인 것으로 보는 견해가 대립해 왔다. 두 번째 질문인 가치의 인식에 관해서도 사람들의 감정적 작용에 의해 파악되는 것으로 보는 견해와 이성적 작용에 의해 파악되는 견해가 서로 대립해 왔다. 그러나 세 번째 질문, 즉 가치의 실현에 관해서는 대체로 의견이 일치해 왔다. 즉 가치의 실현은 저절로 이루어지는 것이 아니라, 가치를 인식하고 그것을 자기 목적으로 정립하려는 사람들의 활동이 매개되어야만 비로소 가능하다는 것이다. 이처럼 가치의 실현을 위해 사람들이 활동한 결과로서 학문, 도덕(morality), 예술, 종교 등의 형태로 이루어지는 것을 넓은 의미의 문화(culture)라고 한다. 가치의 존재나 인식의 문제가 비교적 철학의 영역에 속한다면, 가치의 실현에 관련된 문화의 문제는 더 사회과학의 영역에 속한다.



## 2. 행정윤리와 행정이념

행정이념은 상대적이며, 시간과 공간의 제약 속에서 끊임없이 변화하는 속성을 지니고 있으며, 우리나라의 경우 시대적 상황에 따라 합법성, 효과성, 민주성, 형평성 등으로 행정이념의 이동(the shift of administrative ideology)을 경험해 왔다. 행정이념에 관한 정의와 관점은 행정현상 전반에 영향을 미치는 지배적인 생각이라는 관점에서부터(이대희, 2001), 행정에서 준수되어야 할 일반적인 지침·기준·원칙(최창호·하미승, 2007), 행정이 따라야 할 규범과 원리(유민봉, 2000), 행정이 업무를 처리하는 데 있어서 의존하는 일의 기준(백완기, 1998), 행정활동에서 가장 중요한 지도 원리이자 행정학 연구분야와 연구시각을 제시하는 것으로 보는 입장(정정길, 2007)까지 다양한 스펙트럼을 형성하고 있다. 대부분의 행정학자들은 행정이념을 행정이 지향하는 바람직한 방향, 이상, 가치, 규범, 정신, 지침 등이라고 규정한다(박동서, 2007). 이와 같이 행정이념은 행정의 이상적인 형태에 대한 관념과 그것의 실현을 위한 당위적 실천을 요청하는 규범을 포함하고 있다. 즉, 행정이념은 행정에서의 행위자가 준수해야 할 규범과 지침으로 존재한다. 여기서 행위자는 행정을 수행하는 공직자이며, 행정이념은 공직자가 수행하는 직무에 대해 지침을 제공하는 ‘왜(why)’에 해당된다고 할 수 있다(이민호 외, 2009).

행정이념은 사회·정치적인 환경에 의해 제시되는 지배적인 가치관과 문화를 반영하므로, 절대적이고 보편적인 기준이 아니다. 오히려 특정한 시기, 장소, 환경에 의해 영향을 받고 제약되는 가변적인 특징을 지닌다. 그리고 행정이념들이 다양한 만큼 각 국가에서 실재하는 행정이념은 여러

이념들이 복합적으로 관계를 맺는 형태로 드러난다(선종근 외, 2013).

### 3. 행정윤리와 행정책임

행정윤리 연구의 대표적인 학자인 Cooper(2012)는 행동에 대한 객관적인 설명책임과 전문직업인으로서의 주관적인 자기 가치를 일치시키는 것을 책임 있는 행정인(administrator) 이라고 하였으며, 이 두 종류의 책임을 가장 근본적으로 충족시키는 방식이 곧 윤리라고 주장하였다. 그리고 행정인은 공익을 옹호해야 하는 의무가 있음 또한 강조하였다.

위에서 언급한 바와 마찬가지로 행정책임 및 공직자윤리가 행정윤리에 포함될 수 있다. Friedrich(1940)는 공직자의 책임성을 확보하기 위한 전통적 수단인 감시(oversight)와 통제(control)는 필수적이지도 않고, 효과적이지도 않다고 주장하였다. 국가의 이익(national trust)에 부합하는 방식으로 공공정책이 집행되었을 때 전문가적 책임성과 청렴성이 신뢰받을 수 있으며, 이러한 공직자의 판단에 의존하는 편이 보다 합리적이라는 것이다. 반면에 Finer(1941)는 이에 대해 공직자의 전문가적 책임성이 증대되었다고 하더라도 민주주의는 여전히 공직자에 대한 강화된 공공의 통제와 지시를 요구한다고 주장하였다. 이 지점이 전통적이며 현재까지 이어지는 행정에서의 윤리와 책임성의 관계라고 볼 수 있다(Dubnick, 2003).

Cooper(2012)에 의하면, 책임성(responsibility)은 객관적(objective) 책임성과 주관적(subjective) 책임성으로 구성되며, 객관적 책임성은 설명책임(accountability)과 의무(obligation)로 구성된다. 설명책임은 어떤 집단에 ‘대한(to)’ 책임과 어떤 과제, 부하직원의 인사 및 목표달성을 ‘위한’(for)

책임과 관련이 있는데, 전자를 설명책임, 후자를 의무라고 한다. 상대적 중요성의 측면에서 볼 때 의무가 더 근본적인 데 반해서 설명책임은 계층제 구조 내의 의무이행을 확고히 하기 위한 수단이다. 이러한 객관적 책임성은 선출직 공직자에 대한 책임, 상사와 부하직원에 대한 책임, 시민에 대한 책임으로 구성된다.

설명책임은 실질적인 측면과 윤리적인 측면 둘 다로 이해될 수 있다. 그러나 최종적으로는 윤리적 설명책임이 우선한다. 일반적으로 공직자에 대한 기대는 공직자가 비용효율성, 능률성, 경제성, 실현가능성, 생산성과 같은 용어를 사용해 실질적인 시각과 형평성, 평등, 자유, 진실성, 선행, 인간의 존엄성, 사생활, 민주성과 같은 가치와 원칙에 따르는 윤리적 시각에서 행동을 설명할 수 있는 것이다(Cooper, 2012).

<표 2-2> 설명책임의 유형 1

		책임 요구자의 소재	
		조직 내부(내부통제)	조직 외부(외부통제)
책임 판단 기준의 특성	높은 통제	계층적(bureaucratic)	법적(legal)
	낮은 통제	전문가적(professional)	정치적(political)

출처: Romzek and Dubnick(1987), 엄석진(2009), 김병섭·김정인(2009).

Romzek and Dubnick(1987)은 조직 설명책임 요구자의 소재가 조직 내부에 있는지 외부에 있는지에 따라, 그리고 통제의 수준이라는 책임성 판단 기준의 특성을 두 가지 축으로 하여 책임성을 유형화하였다. 각 책임

성 유형의 내용과 세부적 특성은 다음과 같다(엄석진, 2009; 김병섭·김정인, 2014). 첫째, 계층적 책임성은 공직자가 계서제 내에서 상급자의 감독, 명령이나 지시, 조직 내 표준운영규칙 및 내부 규율을 준수할 설명책임이다. 계층적 책임성 하에서는 명령을 위반하는 경우에는 처벌이 수반될 수 있으므로 자율성의 수준이 낮다.

둘째, 법적 책임성은 법 또는 계약에 의해 외부의 개인이나 집단과의 의무적 관계 속에서 나타난다. 즉 법을 제정하는 의회와 이를 집행하는 행정부와의 관계가 이에 해당한다. 위에서 언급한 계층적 책임성은 계층제적 관계 속에서 상사가 종속적인 부하에 부여하는 보상 및 처벌에 기반하고 있으나, 법적 책임성은 자율적으로 운영되는 두 주체 사이의 공식적 혹은 암묵적인 수탁(fiduciary) 관계가 중심이 된다. 구체적으로는 헌법 및 입법구조, 재판, 회계감사, 의회의 통제 등이 있다.

셋째, 전문가적 책임성은 기술적이고 복잡한 문제를 해결함에 있어서 전문적 역량을 보유한 관료들이 재량과 자율성에 의거하여 정책문제에 대한 해결하는 상황이다. 이러한 책임성은 전문성에 대한 존중을 의미하며, 전문성에 근거하여 최선의 노력을 기울일 것이라는 신뢰에 기초한다. 이러한 책임성은 사회화, 개인적 신념, 훈련과 교육, 업무 경험 등에 의해 내재화 된다.

마지막으로, 정치적 책임성은 관료들이 선출직 정치인, 고객 집단, 일반 대중 등 조직 외부의 관계자들에 대한 대응성(responsiveness)을 의미한다. 정치적 책임성은 정실주의(favoritism)와 부패를 발생시킬 가능성이 높으나 공개적이고 대표성이 강한 정부의 구성에 기여할 수도 있다.

<표 2-3> 설명책임의 유형 2

	구조적(안정)	발생적(변동)
개인 귀속	응답(answerability)	책망(blameworthiness)
상황과 배경에 귀속	지침과 제재(liability)	귀인(attributability)

출처: Dubnick(2003).

한편, Dubnick(2003)은 Cooper(1982; 2012)에서 논의된 대로 설명책임을 설명 제공 기제(account-giving mechanism)에 대한 기대로 이해하고, 네 가지로 유형화할 수 있다. 유형화의 두 가지 기준은 다음과 같다. 첫째, 개인(person)에 관한 것인가(개인에게 귀속된 특성), 아니면 상황(situation)·사건(event)(개인이 처한 상황이나 사건에 귀속된 특성)에 관한 것인가이다. 둘째, 환경(environment) 또는 배경(setting)이 구조화(structured)되고 안정적인(stable) 것인지, 아니면 변동(fluctuation)에 민감한 발생적인(emergent) 것인지 이다.

응답(answerability)으로서의 책무성은 개인의 업무와 의무가 명확히 표현(공식화)되거나 제도화(일상화)된 것으로 인식되는 고도로 구조화된 사회적 관계에서 발견되는 역할 관련 기대이다(Turner, 1978; Biddle, 1986; Dubnick, 2003: 410에서 재인용). 이 유형은 공직자의 역할에 부수된다. 이러한 책임성의 개념은 가장 보편적으로 연구에 적용되고 있으며, 민주적이고 조직화된 책임성에 대한 현대 연구의 핵심이다(Caiden, 1988; Schedler, 1999; Dubnick, 2003: 410에서 재인용). 현대 민주주의 이론에서

응답으로서의 책임성은 통치자가 피치자와의 관계에서 통치자는 피치자의 이익에 대한 정보를 제공하여 피치자가 판단을 할 수 있는 근거를 마련해 주어야 함을 의미한다. 이에 대한 기제로는 선거, 불신임 투표 등의 협상 절차(mediated procedure)(Laver and Shepsle, 1999), 법원과 ombudsman 조직(Schedler, Diamond and Plattner, 1999)과 같은 수평적 책임을 강조하는 기구의 설립 및 강화가 있다.

이 유형에 관한 연구로는 세 가지 주요 흐름이 있다. 첫 번째는 응답책임자와 응답요구자와의 관계에 초점을 맞춘다. 윤리적 관점에서는 정치인은 대중의 시각, 선출직 공무원은 유권자, 공직자는 의뢰인, 상급자, 이해관계자에게 수용될 수 있는지가 핵심이 된다. 두 번째는 주인-대리인이론으로, 대리인에게 위임하는 경우에 잠재된 도덕적 해이(moral hazard)와 선택의 문제에 관심을 가진다. 이는 개인적 합리성에 초점을 둔 것으로 편익을 계산하는 개인에 초점을 둔다. 세 번째는 신제도주의(new institutionalism) 접근으로, 응답을 법칙구조(rule-structure)의 일부로 간주하고, 법칙에 준수하는 행위자는 적절성(appropriateness)의 논리에 따른다는 점을 강조한다(March and Olsen, 1995).

세 가지 흐름에 공통적인 부분은 외적 신호와 구조에 의존한다는 점이다. 정치인은 대중의 시각에서 적절한 행동인지에 관한 신호를 포착하기 위해 노력할 것이며, 합리적 개인은 자신의 행동이 가장 이익이 되는 행동인지를 계속해서 계산한다. 그리고 규칙준수자는 자신의 정체성에 대한 기대와 상황적 요구 사이에서 균형을 맞추기 위해서 노력한다.

비난으로서의 책무(blameworthiness)는 급변하는 상황에서 개인에게 귀속된 책무성 유형이다. 책무성은 일반적으로 응답으로서의 책무성 측면에

서 고려되는 반면에, 구체적으로 정의된 역할을 가지고 있는 사람에게 항상 적용되는 것은 아니다. 비난으로서의 책무성은 개인으로서의 특정한 역할과 계약에 대한 의무로부터 사회적 지위와 구성원으로서의 지위(membership)로 그 관점을 이동시킨다. 역할은 어떠한 업무와 기능을 수행하는가를 확인한다면 지위는 조직내에서의 권력과 영향력을 의미한다. 요약하면, 한 개인은 업무와 공식적 의무에 의해서가 아니라, 상대적 지위와 조직 내에서의 정체성에 의해서 책무성을 가지게 된다는 것이다. 이러한 유형은 주로 허리케인과 같은 재난상황에 봉착한 공직자에게 확인되는 유형이다(Dubnick, 2003).

이러한 유형의 책무성은 전통적인 의미에서의 도덕적 책임성(moral responsibility)과 유사한 특성을 가진다. 기독교 윤리와 칸트에게 있어서 도덕적 책임성은 높거나 외부적 권위의 존재를 가정한다. 이때의 책무성은 한 개인이 도덕성을 구성하는 보편적 기준이 되는 규범을 위반할만한 지위에 있었는지에 관한 사안이 된다. 다만 현대에 공공부문의 책무성을 논의함에 있어서는 업무에 대한 의무 또는 실질적 권위가 아니라, 특정한 공동체 또는 조직 안에서의 지위의 결과로 발생하는 책무성을 의미한다(Dubnick, 2003).

지침과 제재(liability)로서의 책무성은 기대가 무엇인지 명료하게 정의된 높은 안정성을 지닌 상황에 의한 책무성 유형을 의미한다. 이 유형은 위반행위에 대해 제재를 가하는 규칙에 따라 지침이 마련되고 평가되는 법적인 시각과 밀접하게 관련되어 있다. 위의 두 유형과는 달리 지침과 제재로서의 책무성은 구조화된 상황을 필요로 한다. 구조(structure)는 국가의 제재에 근거를 둔 법적 제약으로부터 보상 또는 제재를 가져오는 두

행위자 사이의 암묵적 계약에까지 다양하게 볼 수 있다. 법은 명령과 통제를 유지하기 위해 효과적인 수단이 된다는 것이 이 유형의 핵심적인 아이디어이다(Pound, 1997; Schuck, 1999; Dubnick, 2003: 418에서 재인용).

가장 공식적인 의미에서 지침과 제재로서의 책무성은 명문화된 법에 의해 개인의 행위가 형성된다는 점에 한정된다. 그러나 이러한 유형의 책무성과 관련하여서는 보다 넓게 해석하여 법의 지배 같은 제도적 배경 또는 사회적 관계의 맥락으로 고려하는 편이 적합하다.

귀인(attributability)으로서의 책무성은 상황이 모호하게 정의되어 안정적인 기대가 거의 결핍된 상황에서 부여되는 책무성 유형을 의미한다. 이 유형은 행정의 규칙과 역할과 관련이 없어 보이나 실제로는 공직자의 책임성의 환경에 잠재적으로 중요한 사회적 삶의 영역을 고려대상에 포함시킨다. 책임성에 대한 압력은 사적인 삶의 영역에도 영향을 미친다.

비업무영역에서 공직자는 장소에 따라 넓고, 다양하며, 변화하는 책임성 기준에 영향을 받는다. 이러한 기준의 원천은 어떤 행위자의 행동에는 설명이 필요하다고 여기는 같은 영역에 있는 다른 사회적 행위자이다. 요약하면, 그들은 행위나 행동이 개인에게 귀속된 것으로 보며, 설명을 요구할 만한 지위에 있다면 행위나 행동에 대한 설명을 요구한다는 것이다.

귀인으로서의 책무성은 행동이 어떤 개인에게 귀속될 때 추측을 통해 개인의 특성을 인식하면서 나타난다. 예를 들어, 술집에서 매일 흐트러진 상태로 나타나는 사람은 술에 취한 것으로 간주 될 수 있고, 과속으로 경찰에게 단속된 사람은 무모한 운전자로 특징지어질 수 있다. 개인에게 귀속된 행동은 개인의 속성을 특정 짓게 하고, 그러한 속성에 영향을 받는 사람들은 책무성을 요구한다. 사적인 삶의 영역에서 의심스러운 행동을



하거나, 다른 사람을 당황스럽게 하는 행동을 하는 것은 업무 또는 직무와 무관함에도 불구하고, 자신의 행동을 설명해야 한다. 이러한 유형의 책무성은 그동안 학문적 관심을 비교적 적게 받아 온 분야이다.

개인의 사적인 삶은 공공부문의 침해로부터 보호되어야 한다는 규칙은 공직자에게 전적으로 적용되지 않는다. 사생활 보호의 원칙은 공직자에게 제한적으로만 적용된다. 그 이유는 공직자는 일반 시민에 비해 사생활에서도 높은 기준을 만족시켜야 한다는 기대와 우리에게 권력을 행사하는 주체의 행동에 대해서는 더 많은 정보를 알아야 할 필요성이 있기 때문이다. 이는 Cooper(2012)의 책임성 있는 행정가 모형에도 적용된다. 행정가는 개인의 삶에서 지속적으로 숙고해야 하는 삶을 살아야 한다는 것이다.

이러한 틀을 구체화한 연구들은 설명책임(accountability)에 대해서 주로 강조하고 있는 반면에, 무엇에 관한 책임인가를 묻는 의무(obligation)에 대해서는 구체화되지 않고 있다. 그렇다면, 의무를 무엇으로 구성할 수 있는지에 관해서는 후술하는 행정이론을 참고하여 구성할 수 있다.

#### 4. 행정윤리와 부패

공공부문에서의 부패는 주로 공공부패(public corruption), 정치부패(political corruption), 관료부패(bureaucratic corruption), 또는 공직부패(official corruption)라는 표현으로 사용되기도 한다. 이는 부패에 대한 관심이 정치부문으로부터 시작하였으나, 그 행정국가 현상 등에 의해 점차로 그 관심이 관료제로 이어졌기 때문에 여러 가지로 명명되었다(Frederickson, 1993). Peters and Welch(1978)이 지적한 바 있듯이 부패

는 학자에 따라서 다양하게 정의되는데(Malec, 1993), Nye(1967)는 공직 부패(official corruption)를 사적관계(private-regarding)에 의한(개인적, 근친, 사적 집단) 금전 또는 지위의 획득을 이유로 공적 역할(public role)의 공식적 의무(formal duty)로부터 이탈한 행위, 또는 규정에 위배되는 사적인 영향력의 행사를 부패로 보았고, 공식적 의무를 위배한 행위로는 뇌물(bribery), 족벌주의(nepotism), 횡령·착복(misappropriation), 상황에 적합한 법률집행과 제재적용의 의도적 실패를 들었다. 이때 뇌물은 책임자의 판단을 왜곡시키기 위한 보상의 이용, 정실주의는 실적이 아니라 귀속된 지위를 이유로 후원적 지위를 부여하는 것, 횡령·착복은 사적 이용을 위하여 공적 자원을 불법적으로 배분하는 것으로 정의하였다. 이러한 정의는 공식적 기준과 법률에 위배 되는 경우만을 포함하는 시각으로서 입법자에 의해 부패로 규정되는 경우만을 포함하게 된다(Peters and Welch, 1978).

Rogow and Lasswell(1963)에 의하면, 부패란 특정한 행위가 공적체제(public system) 또는 시민적 질서(civic order)에의 대응성에 위배되고 이러한 체제에 위해를 가하는 방식으로 양립불가능한 경우를 의미하며, 공적·시민적 질서는 공동의 이익을 특수한 이익보다 고귀한 것으로 간주하므로, 특수한 이익을 위한 공동의 이익에의 위배는 부패한 행위라고 한다. 이는 부패의 효과에 초점을 두고 정의한 경우에 해당한다. 즉 실제로 법적 기준에 대한 위반이 발생하였는가와는 별개로 공공의 신뢰 또는 선(good)을 저버렸을 때 부패가 존재한다고 말 할 수 있다는 것이다(Malec, 1993). 한편, Johnston(1986)은 부패를 참여자 수와 결과의 중대성을 기준으로 네 가지로 유형화한다. 특히 피츠버그 지역의 설문조사 결과를 바탕

으로 “사취(personal taking),” “절도(official theft),” “곡해(misinterpretation),” “편파성(favoritism)”으로 구분하였다.

Kaplan(1963)은 정치나 행정의 윤리는 뇌물 수수 또는 횡령에 국한되는 단순한 부정행위의 문제만이 아니라 인간의 가치를 향상시키는 모든 행위를 포함시키고 있고, Waldo(1974)에 의하면 행정윤리는 자기 자신과 자기 가족 그리고 자기집단만의 이익이 아니라 포괄적인 국민대중의 이익을 위해서 봉사하는 행위라고 규정하고 행정윤리는 절차적인 문제가 될 수도 있고 실질적인 문제가 될 수도 있다고 한다.

한편 합법성(legality), 공익(public interest), 여론(public opinion)이라는 세 가지 기준에 의해서 유형화될 수 있다. 첫째, 합법성에 기초한 개념으로, 정치체제가 정한 공직자에 적용되는 공식적 기준이나 행동의 규칙에 위반하는 정치적 행동을 부패라고 판단한다. 공익 또는 공동이익(common interest)에 근거한 개념은 규율이 되는 행동의 범주를 크게 확장하는데, 이 경우에 부패행위를 판단하기 위해서는 공익이 무엇인지에 대해 먼저 확정되어야 한다. 셋째, 여론에 기초한 개념은 여론의 영향력에 따라 부패행위가 정해질 것을 제안한다(Peters and Welch, 1978).

Heidenheimer(1970)은 정치부패에 관한 비교적 접근을 취하면서 공직(public office)에 의한 개념, 시장(market system)에 의한 개념, 공익(public interest)에 의한 개념 세 가지로 정치부패를 유형화하였다. 첫째, 공직에 의한 개념은 사적이익을 취하기 위하여 법적·공적인 의무 규범으로부터의 이탈로 정의한다. 둘째, 시장에 의한 개념은 공직자의 합리적 효용극대화(utility maximizing) 행위의 일부로 부패를 개념화한다. 셋째, 공익에 의한 개념은 광의의 공익에 대한 위배로 부패를 바라본다.

부패와 윤리는 모두 효과적인 거버넌스 기제에 부정적인 영향을 미치며 사회계약론적인 시각에서는 시민을 정부로부터 소원하게 하여 냉소적인 분위기를 형성하게 한다(Holbrook and Meier, 1993).

정리하면, 소극적 의미로서의 부패에는 법률에 위배되는 행위를 의미하지만, 적극적 의미로서의 부패에는 공익, 여론, 시장에 위배되는 행위를 의미하며, 따라서 기대되는 규범에 위배되지 않을 뿐만이 아니라, 적극적으로 기대에 만족시킬 수 있도록 행위해야 함을 의미한다. 적극적 의미로서의 부패를 의미하는 경우가 행정윤리에 해당한다고 볼 수 있다. 즉 부패를 광의의 개념으로 볼 때 윤리적 개념과 동일시 되는 경향이 있다. 예를 들어, Heidenheimer(1970)의 개념 중 공익의 개념과 같이 폭넓은 방식으로 부패를 정의하게 되면, 부패는 비윤리적 행동과 흡사하게 된다. 위에서 제시한 내용은 아래와 같이 정리될 수 있다.

<표 2-4> 공직윤리와 부패와의 관계

	법, 기준, 문화·인식	공익
공직자 개인	부패	공직윤리
정책	정책수립 안됨	정책윤리

Peters and Welch(1978)과 Heidenheimer(1970)의 세 가지 부패유형에서 보듯이 공직과 공익에 의한 개념은 부패를 정의함에 있어서 공통적으로 중요한 요소가 되며, 나머지 한 가지 개념인 여론과 시장은 과연 민간 부문을 시장의 영역으로 볼 것인가 아니면 여론의 영역을 볼 것인가와 관

계가 있다고 할 수 있다. 시장의 영역으로 보는 Peters and Welch(1978)의 경우에는 효율에 초점을 여론의 영역으로 보는 Heidenheimer(1970)의 경우에는 민주를 강조한다고 볼 수 있을 것이다. 그렇다면, 한국에서의 행정윤리가 거의 공직자윤리법으로부터 시작했다고 볼 수 있을 때 절차적 관점에서의 배보주의 관료제로부터 시작하여, 내용의 영역에 있어서 신행정론(Ne Public Administration), 신공공관리론(New Public Managemn), 신공공서비스론(New Public Service)에서 어느 방향으로 전개가 될 수 있을지를 효율성 가정과 민주성 가정으로 구분하여 볼 수 있을 것이다. 따라서 한국에서 행정윤리의 제도화를 확인하고자 할 때에는 공직윤리와 관련이 있으므로, 정부의 정책을 형성하고 집행하는 일련의 과정에는 관료의 판단이 중요하다. 따라서 공직자만을 규율하는 것이 아니라, 공직자가 즉 정부가 어떠한 방식으로 국민의 권익을 확대하기 위하여 노력하였는가를 확인할 필요가 있다. 이를 예산으로 보게 될 경우에 가치배분을 어떻게 하였는가를 동시에 확인할 수가 있다.

한편, 행정윤리에 관한 연구는 본질적으로 불법적인 부패에 관한 연구에 비해 더 많은 흥미로운 의문점을 제공함에도 불구하고 실증적 연구를 어렵게 하는 몇 가지 문제가 있음이 지적되기도 한다. 첫째, 어떠한 행위가 윤리적이고 비윤리적인지를 구분할 수 있는 기준에 대해 명확한 동의가 이루어지지 않았다. 둘째, 만약 윤리가 맥락적이라면, 윤리적인 행위는 상황에 따라, 조직에 따라 다르게 정의될 수가 있다. 셋째, 만약 윤리적 결정이 무엇인지에 대해서 명확하게 구분해 낼 수 없다면, 모든 조작적 정의에 대한 시도는 부정확할 수 있다(Holbrook and Meire, 1993: 30).

## 5. 윤리적 의사결정

윤리적 책임 또는 도덕적 의무를 강조한 연구들은 윤리적 의사결정, 혹은 윤리적 딜레마에 대한 관심을 보여왔다(윤건수, 2017). 윤리적 의사결정이란 사회적·법적·도덕적으로 수용하는 데 문제가 없는 의사결정을 의미하고, 이와 반대로 비윤리적인 의사결정은 수용하기 힘든 의사결정을 의미한다(Kelman and Hamilton, 1989; Jones, 1991).

윤리적 의사결정은 다음과 같은 특성을 갖는다(김원수, 1995). 첫째, 윤리적 의사결정은 윤리적 딜레마 상황에서의 의사결정이라 볼 수 있다. 윤리적 딜레마 상황은 자유로운 행위의 결과가 타인에게 해가 될 수 있는 경우를 의미하기도 하고, 결정을 내리기 힘든 상황에서의 결정에 따르는 부작용이 큰 상황을 의미한다. 이렇게 볼 때 윤리적 의사결정이란 행동을 하기 위한 결단을 내릴 수 없는 상황, 즉 갈등적 상황이나 딜레마적 상황에 당면하였을 때 여러 목표나 수단의 대안 중에서 어느 하나를 선택하고 결정하는 것이 된다. Dogoff et al.(2012)이 제시한 사회복지서비스 전달 과정의 예에서 윤리적 딜레마가 발생하는 맥락은 두 가지이다. 하나는 행동의 근거가 되는 경쟁적인 가치(competing values)에서 오는 문제이고, 다른 하나는 사회복지사들과 연관을 맺는 행위자들에 대한 충성, 경쟁적인 충성심(competing loyalties)에서 나타난 딜레마이다.

둘째, 윤리적 의사결정은 하나의 과정으로 이해할 수 있다. Cooper(2012)가 제시한 의사결정모형에 의하면, 윤리적 의사결정은 윤리 문제의 지각, 상황기술, 윤리쟁점의 정의, 대안들의 확인, 가능한 결과의 투영, 대안의 선택, 결정이라는 종합적인 절차를 거쳐야 한다. 특히 가능

한 결과를 투영할 때 도덕규칙과 윤리원칙이 적용된다. 다만, 이러한 모형에는 중요한 고려사항이 있음을 지적할 수 있다. 먼저, 결정행위를 장려하거나 저지할만한 조직의 구조와 문화의 특징, 결정에 관련된 계층구조에서 요직을 담당하고 있는 사람들의 특징, 비공식적인 제재를 통해서 결정의 집행을 방해하거나 행동을 지지하는 조직문화의 규범이 존재하는지를 확인해야 한다(Cooper, 2012).

윤리적 의사결정은 주로 일선관료와 같은 상황에 처한 행위자를 대상으로 연구되어 왔다. 예를 들어, 간호사, 비서, 대학의 취업 담당이다. 이는 그동안 행정윤리를 포함한 직업윤리에 관한 연구가 행위자 개인에 초점을 맞추었기 때문인 것으로 보인다. 이러한 연구들을 간단히 확인하여 보면, 간호사들은 생명윤리, 환자의 권리, 환자 보호자의 기대, 조직의 요구, 의사와 동료 간호사의 압력의 상황에 처해있고(김현경, 2003; 2016; 박현주·김미예, 2004; 김현아·김귀분, 2011), 비서들은 상사의 비밀을 접할 기회가 많아 다른 조직원들에 비해 윤리적 갈등을 더 크게 느낀다고 한다(이시연·최애경, 2004). 그리고 비영리조직의 모금 활동 실무자들은 늘 기부자와 수혜자의 신뢰, 조직의 모금목표액에 대한 압력, 사회적 환경 등의 상황 조건들이 서로 충돌하기 때문에 윤리적 선택을 하는데 어려움이 있다고 한다(이민영·윤민화, 2015).

윤리적 의사결정은 고객 또는 의뢰인에 직면한 상황에서 서비스제공자가 겪는 윤리적 딜레마 상황을 전제로 한다. 그러나 공직자에게 있어서 이러한 윤리적 의사결정은 비단 시민을 직접 대면하는 일선관료들에 한정되지 않고, 정책결정에서 항상 고려되어야 한다.

## 제 3 절 행정윤리의 발달

### 1. 행정윤리의 이론적 발달

행정윤리가 학자들의 관심을 이끌기 시작한 것은 1970년대 후반 이후였다. 최초의 행정윤리 교과서라고 볼 수 있는 문헌은 Rohr(1978)가 저술한 “관료윤리(Ethics for Bureaucrats)”였으며, Cooper(1982)의 “공직윤리: 책임 있는 행정인(The Responsible Administrator)” 그 뒤를 이었다.

그럼에도 불구하고 행정윤리에는 합의된 이론적 분석틀이 있다고 보기 힘들다. 다만, 그동안 연구되어 온 주목할 만한 연구들을 분석하여 이론적 토대를 구축할 수는 있다(Denhardt, 1988). Leys(1944)는 행정윤리를 공공 정책 결정에 있어서 좋은 결정을 내리는 것이라는 시각에서 바라보았다. 그리고 과거의 관습과 전통은 종종 부적절하게 현재의 정책대안에 부정적인 영향을 미칠 수 있으므로, 이에 대해 의문을 제기하고 새로운 정책대안을 탐색하는 것에 주목하였다. 또한 Leys(1952)는 의사결정의 기준을 마련하는 과정에 윤리가 적용될 수 있으며, 윤리는 의문을 제기하는 것으로, 새로운 관점에서 조사하는 것이라고 주장하였다. 즉 관습과 전통에 전적으로 의존하기보다는 행정적 결정기준을 다시 확인하고 의문을 제기하는 것을 행정윤리로 보았다(Denhardt, K., 1988).

한편 Anderson(1954)은 윤리적 질문은 모든 행정에 관한 의사결정에 있어서 중요하며, 모든 사람의 생활을 규율하는 가정과 같은 것이라고 정의하였다. 즉 공직자에게 있어서 행정의 기술과 근본적 철학을 분리하는 것은 불가능한 일이라는 것이다. 그리고 윤리에 포함되는 중요한 범주로



인간 개성의 존중, 사회적 행위의 합의성, 진실성에 대한 헌신 등을 중요한 가치 등을 꼽았다. 주목할만한 점은 행정윤리의 영역에 가치를 도입하였다는 것이다. 이러한 인식은 1960년대 연구에서 더욱 두드러지게 나타난다. 행정윤리의 발전에 있어서 중요한 것은 사회적 가치의 본질과 내용을 찾아내는 것이라는 것이다(Denhardt, K., 1988).

이러한 행정윤리와 가치에 대한 인식은 1960년대 말에 신행정학(New Public Administration)이 대두되면서 더욱 심화되었다. 이전 학자들의 주장대로 행정의 전통적인 역할, 제도, 가치에 대한 의문과 도전을 주목하기 시작한 것이다. 신행정학에서는 행정의 책임성에 공직자의 가치와 동기를 포함해야 한다고 주장한다(Harmon, 1971). 이는 이전의 Anderson(1954)이 사회적이고 개인적인 가치에 주목할 것을 요구한 것과 상통하는 대목이다. 그리고 Hart(1974)는 당시의 행정은 중립적인(impartial) 행정이며, 이러한 행정은 그 풍부함에 있어서 수명을 다했다는 시각을 제시하였다. 그리고 중립적인 행정을 대체할 만한 가치로서 사회적 형평성(social equity)을 새로운 윤리적 패러다임으로 제시하였다(Denhardt, K., 1988).

이어서 Henry(1975)는 위와 같은 맥락에서 행정이 단지 정책의 집행자에 불과한 것으로 간주되었을 때에는 도덕성이 중요하지 않았으나 행정부에서 정책을 결정하고 있는 현실에서 볼 때 윤리적 선택이 보다 강조되어야 한다고 하였다. 그리고 윤리를 행정이 공익을 구현함에서의 본질로 보았다. 책임성이라는 개념만으로는 공익을 달성할 수 없다는 것이다. 당시의 책임성 개념은 법, 규정, 절차에 대한 책임성을 의미하였다.

이후 행정윤리의 개념은 Rohr(1978)에 의해서 보다 구체화 되었으며, 그 범위가 확장되었다. 이전의 윤리에 관한 개념은 뇌물수수, 간통, 이해

충돌, 거짓말과 같은 범주에 제한되었다. 그러나 행정윤리는 스캔들과 같은 일시적이고 개별적인 사건에 제한된 것이 아니라 지속되는 일상과 깊은 관계를 가지고 있다는 것이 그의 주장이다. 따라서 공직자에게 윤리를 교육할 때 가치와 덕목이 보다 더욱 강조되어야 한다는 것이다. 그리고 보다 추상적 가치에 대한 교육(high road)과 세부적인 행동규칙에 대한 교육(low road)으로 구분하였다. 그리고 절충되는 지점인 법에 내재된 가치에 대해서 교육하는 것이 중요하다고 주장하였다.

Cooper(1982; 2012)의 윤리에 대한 관점은 공공가치와 처방을 제시하는 관점과는 구분된다. 행정윤리는 절차(process)적 측면과 내용(content)적 측면으로 구분될 수 있는데 Cooper(1982; 2012)의 관점은 전형적인 절차의 관점이라고 할 수 있다. 먼저, 절차적 측면은 확인하고, 질문하고, 현재의 행정규범에 관한 가치와 기준에 대해 숙고하는 일련의 과정들을 의미하며, 내용적 측면은 사회적 형평성 또는 효율성과 같이 명시적으로 드러난 가치들의 집합을 의미한다(Gutmann and Thomson, 1989). 즉 Cooper(1982; 2012)는 윤리적 상황과 상상적 반추를 더 강조한다. 그의 주장에 있어서 중요한 측면은 윤리의 내용(substantive ethic)이 부재한 상황에서도 공직자 개인에게는 통제적 상황은 여전히 존재한다는 것이다. 그리고 주로 조직 내에서 공직자가 처한 윤리에 주목하여 연구를 수행하였다. 그는 행정가가 정당한 의사결정이 무엇인지를 알고, 정책형성 과정에 행정가의 참여와 대표성에 대한 가치를 인식하며, 조직의 목표를 명확하게 인식할 때 비로소 책임성을 확보할 수 있다는 것이다. 즉 조직과 개인의 관계에 있어서 환경적인 시각을 강조하는 입장이다.

반면, Frederickson(1993)의 시각에서는 행정윤리를 공직자 개인의 행

위에만 한정하지는 않는다. 이는 공직윤리와 정책윤리를 모두 행정윤리에 포함하고 있는 시각이라고 할 수 있다. 증 부패라는 사소한 윤리(petty ethics)라는 영역과 구분되는 정책윤리와 정치학(policy ethics and politics)을 제안한다. 그리고 공공부문에서 큰 정책적 의문(big policy question)이 무엇인가에 대해서 탐색하는 것이 중요하다는 점을 강조한다. 그리고 과연 행정부의 임명직 공직자가 입법부 등에서의 정치인, 사법부의 법조인들과 다른 점이 있을 것이라는 의문을 제기한다.

이는 행정윤리에 관한 가장 명확한 구분은 공직자의 정직(honesty), 청렴(rectitude)과 같은 도덕적 행위와 공직자가 집행 또는 반포하는 공공정책의 내용이라고 할 수 있다는 주장과 상통한다. Willbern(1984)에 의하면, 대부분의 행정윤리에 관한 비판은 주로 전자와 관련되며, 신행정론에 관한 논의는 후자와 관련된다고 할 수 있다.

## 2. 행정윤리와 정부개혁

### 1) 미국 사례

미국에서 현대적 행정의 발전에 추동을 이끈 것은 부패였다. 21세기 초에 미국 정부의 구조와 정책의 변화는 부패를 줄이기 위한 목적을 달성하기 위해 이루어졌다. 이때 변화는 두 가지 유형이 있었다. 첫째, 최저입찰인과의 계약, 사전 사후 감사, 시장-관리자형(council-manager) 정부, 이해충돌의 방지와 같은 관리적 개념을 통해 잠재적 부패를 절차적으로 감소시키는 방법이었고, 둘째, 실적주의 제도(merit civil service system), 그리고 초당적(nonpartisan), 단일선거구(at-large election) 개념과 같은

더 나은 정부유형의 도입이 그것이었다. 이러한 정부개혁운동(government reform movement)은 현대의 관점에서는 윤리라고 보기는 힘든 것에 의해 추동되었으나, 부패를 줄이기 위한 목적에서 추동되었음은 사실이다(Frederickson, 1993: 3).

개혁운동(reform movement) 이후의 윤리운동(ethics movement)의 목적도 과거와 마찬가지로 부패를 줄이기 위해서였지만 강조점은 확연히 다르다. 내부고발자제도(whistle-blowing), 윤리규정 위반행위 핫라인(ethics hotline), 윤리위원회(ethics commission or board), 재산 및 이해충돌 공개제도, 공직윤리강령(professional codes of ethics)을 실행하기 위한 구조와 정책이 공공부패를 방지하기 위한 주요한 현대적 접근이다. 이러한 윤리운동은 과거 정부개혁운동에서 만큼의 열정을 보여주는 것은 아니지만 윤리라는 미명과 대응성 아래서 점점 증대되고 있는 의식적(self-conscious)이고 가시적(visible)인 정부와 공직자의 집합체를 구성한다(Frederickson, 1993: 3).

1900년대 초 행정개혁의 시대에 부패에 대한 대중적 반감이 부각되었고, 행정적이고 관리적인 방식의 교정적 조치가 적용되었다. 1930년대 중반에 정부의 규모는 극적으로 증가하기 시작했고, 1950년대에 이르러서는 Waldo의 “행정국가(administrative state)”에 대한 언급과 “정부의 네 번째 기구(the fourth branch of government)”로서의 관료제라는 생각이 일상이 되어 갔다. 1980년대에는 큰 정부의 상징처럼 여겨지는 관료제가 중심 사안이 되어 관료 때리기(bureaucrat bashing)와 “부정행위, 낭비, 지위남용(fraud, waste, abuse)”과의 전쟁이 정치적 무기로 사용되었다. 이 시기에 정부부패가 다시 주요한 사안으로 대두되었는데, 주로 관료제가

안고 있는 문제와 관련된 것으로서, 큰 정부와 높은 세금이라는 문제와 함께 가장 큰 문제점으로 지적되었다. 정부개혁운동 시기의 부패는 주로 정치적 부패를 의미했으나, 윤리운동 시기의 부패는 주로 관료제와 관련이 되었다는 점이 주요 특징이다(Frederickson, 1993: 5).

1990년대는 윤리시대의 시작으로 볼 수 있다(Frederickson, 1993: 5). 미국에서의 관심을 시기별로 구분하면, 1960년대는 빈곤과 사회적 부정의, 1970년대는 법과 질서(law and order), 1980년대는 민영화, 공공부문 축소로 볼 수 있다. 시대별 정책의 주안점은 해결되지 않은 사회적 문제나 사안들의 축적에 대한 대응으로 볼 수 있다. 정치학자인 Herbert McClosky and John Zoller의 1984년 여론조사연구(public opinion survey research)에 의하면, 자본주의적 가치(사유재산의 존엄성, 이윤의 극대화, 자유시장의 숭배, 적자생존)와 민주적 가치(필요한 경우에 한하여 자산과 이윤의 규제를 통한 평등, 자유, 사회적 책임성, 공공복지의 증진) 사이의 투쟁은 지속되고 있었다. 역사학자인 Arthur M. Schlesinger, Jr.(1986)은 이러한 가치 간의 상충이 “국가의 개입(national involvement)은 공공 목적(public purpose)과 사적 이익(private interest) 사이에서 변화하는 과정에 있다.”는 가설을 뒷받침한다고 주장하였다. 세대의 개념을 사용하여 Schlesinger는 자본주의적 가치에 영향을 받는 한 시대와 민주적 가치에 의해 영향을 받는 그 다음 시대를 묘사하였다. 역사가 과거에 대한 이해와 현재와 미래에 대한 미국의 관점에 대해 서술하는 반면, 사적 이익과 공공목적이라는 상충적인 가치, 그리고 정책과 집행에서의 선택이라는 현대적 긴장의 맥락은 국가의 민주적 실험에 대한 도전을 보여준다. 현대의 세대와 시대는 사적 이익의 가치에 의해 지배되고 있음을 보여주는 많은 증거가 있지

만, 한편으로는 사적 이익으로부터의 주요한 이행이라는 증거 또한 있다 (Frederickson, 1993: 5).

## 2) 한국사례

한국에서 행정윤리와 관련된 정책은 주로 부패 및 민주화와 관계가 깊었다. 주로 행정윤리라고 한다면, 공직자의 부패 문제에 집중하여 문제를 해결하고자 하였던 것이다. 이는 행정윤리에서 가장 전통적인 접근 방식에 해당한다. 예를 들어, 공직자의 재산등록제도는 민주주의와 결부된 부패문제를 해결하기 위한 방안으로 1958년 민주당 공약으로 제시되었다. 자유당과 민주당 모두 민주주의의 실현을 공약으로 제시했는데, 특히 민주당에서는 경찰의 정치로부터의 중립성 확보를 위한 내무부의 폐지, 공무원의 오직(汚職)을 예방하기 위해서 공무원의 영리사업기관에의 관여금지, 공무원과 경찰의 감원과 함께 고급공무원의 재산등록을 제시하였다 (동아일보, 1958. 3. 24.).

이후로 제6공화국에 들어서기까지 부패문제에 대한 체계적 접근보다는 현안 중심의 부패문제 해결에 초점을 맞춘 시기로 부패를 해결하기 위한 제도의 체계성보다는 현실에서 발생하는 부패문제를 해결하는데 초점을 두었다. 김영삼 정부 때부터 부패문제를 국정 최우선 과제로 설정하고 부패통제를 위한 많은 제도들을 도입하였다. 김대중 정부는 부패방지법을 제정하고, 부패방지종합대책을 수립하여, 공공부문 전반에 걸쳐 체계적인 부패방지 대책을 수립하였다. 노무현 정부 때의 부패방지정책은 관 주도 중심의 부패방지정책을 민간과 함께 해결하기 위해 노력하였으며, 특히 사후통제적 적발과 처벌 중심의 부패방지정책을 벗어나 사전예방적 부패

방지정책을 수립하는 등 부패방지시스템의 접근방식을 달리하기 위해 노력하였다. 이명박 정부와 박근혜 정부는 적발과 처벌 등을 강화하였으며 우리 사회의 부정청탁 등 사회문화 등을 변화시킬 수 있는 부정청탁금지법을 제정하여 시행하는 등의 성과도 있었으나 기존의 부패방지위원회, 국가청렴위원회, 국민고충처리위원회를 국민권익위원회로 통합하면서 행정윤리와 관련된 기능을 축소시켰다는 비판을 받기도 하였다(형사정책연구원, 2017). 아래 <표 2-5>는 한국에서 부패방지대책의 개관을 보여준다.

<표 2-5> 한국 부패방지 대책 개관

시기	부패방지대책 및 추진기구	부패방지정책의 특징
제1공화국 1948-1960	심계원, 감찰위원회, 사정위원회 설치	반부패를 정책의제로 선정 않고, 부패와 관련된 공약 제시 없음
제2공화국 1960-1961	부정선거관련자 처벌법 제정	부패관련 법조항 분산, 반부패의 개념과 대상이 포괄적, 추상적
제3공화국 1961-1971	부정축재처리법 제정, 감사원 설치	감사원의 활발한 활동 등 부패통제 기구 역할 증대
제4공화국 1972-1979	서정쇄신 운동	부패를 주요 국정과제와 연결시켜 거국적이고 종합적인 차원으로 접근. 외형적/하향적/하위직에 초점을 맞추므로 실질적인 부패통제에는 무력한 대응
제5공화국 1980-1987	사회정화운동 공직자윤리법 제정	강력하게 체계적인 부패척결 시도에도 불구하고 집권세력의 부패로 부패의 제도화
제6공화국 1988-1992	새 생활 새 질서운동 단속과 처벌 중 심의 부패방지 전략	‘자율사정·책임사정’ 목표로 공직사회의 자정능력 강조, 부패통제정책이 일관성 있게 추진되기보다 통제의 강도가 때때로 변화
문민정부 1993-1997	공직자재산공개제도 도입 금융실명제 실시 공직선거및선거부정방지법, 행정	부패통제를 국정의 최우선 과제로 선정하였음에도 불구하고 부패통제에 대한 체계적인 방안 및 추진계

	절차법, 정보공개법 제정	획 마련 미흡 부패통제를 위한 법과 제도면의 양적 증가에 비해 질적 차이가 없음
<b>국민의 정부 1998-2002</b>	부패방지종합대책 수립·부패방지법 제정·부패방지위원회 설치, 자금세탁방지법 및 관련법 제정 (특정금융 거래정보의보고및 이용등에관한법률, 범죄수익은닉의규제및처벌등에관한법률), 금융정보분석기구 (FIU) 설립, 공무원행동강령마련	부패방지정책의 가시적 효과가 나타나았으나 부패방지법규의 실효성 논란 등이 제기
<b>참여정부 2003-2007</b>	투명사회협약, 백지신탁제도	거버넌스 체계를 활용한 부패문제 해결에 초점
<b>이명박 정부 2008-2012</b>	공직자윤리법 개정, 공무원징계강등 제도 신설, 뇌물수수의 2-5배의 추징	법률적 관점의 접근으로 인하여 비윤리적, 비도덕적인 공익적 관점의 부패 통제 미흡
<b>박근혜 정부 2013-2016</b>	특별감찰관 제도, 상설특검 마련, 정 부합동 부패척결단 운영, 방산비리 합동수사단 운영, 범죄수익규제및 처벌에관한법률로 추징대상을 민간 까지 확대, 부정청탁및금품수수의금지에 관한 법률 제정	사안 중심의 반부패전략으로 종합적이고 체계적이지 못함
<b>문재인 정부</b>	반부패협의회 설치, 독립적 반부패 총괄기구 신설 공익신고자 범위 확대와 보호전담 조직 강화 5대 중대 범죄범죄 처벌기준 강화 민관협력형 부패방지체계 확립, 국민감사 청구대상 확대 시민공익위원회 설치를 통한 공익 법인 투명성·공정성 강화	현재진행중인 시기로 정확하게 평가하기는 어려우나 과거의 관행을 타파하고 시민들의 참여를 보장하는 부패방지정책의 특징을 보임

출처: 김은경 외(2015), 형사정책연구원(2017).

다만 행정윤리가 부패방지에 한정되지 않는다는 인식은 존재하고 있는 것으로 보인다. 위에서 언급한 바와 마찬가지로 기존 행정심판위원회, 부패방지위원회, 국가청렴위원회, 국민고충처리위원회의 국민권익위원회로의



통합<sup>1)</sup>은 오히려 관련 기관의 규모 축소를 의미한다는 비판에 대해 정부는 국민권익위원회는 정부정책에 대한 일종의 사후보완 기관으로 불량한 행정서비스를 효과적으로 예방하기 위해서는 권익구제 기능과 반부패 기능의 통합적 관점에서 접근할 필요가 있음(국민권익백서, 2017)을 주장하였다. 즉 부정·부패 뿐만이 아니라 위법·부당한 처분, 불공정·불합리는 행정서비스의 불량률을 가중시키고 이는 국민의 불편, 불만, 불신 등 다양한 형태로 표출되므로 종합적인 시스템을 통하여 고충민원처리·행정심판 등 권익구제 기능 뿐 아니라 반부패 기능, 범정부적 소통 기능 및 권익보호를 위한 불합리한 제도개선까지 하나의 조직 안에서 이루어질 필요가 있다는 것이다(국민권익백서, 2017).

한편 국민의 권익 및 인권과 관련하여서는 국가인권위원회가 별도로 존재한다. 국가인권위원회의 설립목적은 민주적 기본질서 확립, 모든 개인의 기본적 인권 보호·향상, 인간으로서의 존엄과 가치실현이다. 1946년 UN(United Nations) 경제사회이사회 두 번째 회기에서 국제인권법의 국내적 실현을 위해 각국에 특별한 인권기구 설치를 적극 권장하였고, 1978년 UN 인권위원회에서 국가인권기구의 구조·기능에 관한 가이드라인(제네바 원칙)을 제정하였으며, 1993년 12월 제2회 국가인권기구 워크숍(튀니지)과 UN 총회에서 파리원칙을 채택하였던 국제적 배경과 관련이 있다. 한국에서는 이러한 배경 속에서 1997년 12월 김대중 당시 대통령 후보가

---

1) 행정심판위원회는 1964년 9월 10일 소원심의회규정의 제정으로 국무총리소원심의회를 설치한 것을 모태로 하여, 행정심판법의 1984년 12월 15일 제정 및 1985년 10월 1일 시행으로 구성되어 운영되었다. 국민고충처리위원회는 1994년 4월 8일 국무총리 직속으로 신설되었고, 1996년 12월 31일에는 총무처 정부합동민원실을 폐지하고 국민고충처리위원회로 합병하였다. 부패방지위원회는 2001년 7월 24일 발족하였고, 2005년 7월 26일 국가청렴위원회로 개편되었는데, 이 두 기관은 모두 부패방지에 필요한 법령, 제도 등의 개선과 정책의 수립 및 시행을 담당하였다.

인권법 제정 및 국민인권위원회 설립이라는 대선공약을 발표하고, 1998년 3월 김대중 정부 100대 국정과제에 국민인권위원회 설립이 포함되었으며, 9월에는 법무부 산하기관화 반대와 헌법기관에 준하는 독립성과 자율성 보장을 요구하면서 2001년 5월 국가인권위원회법이 제정·공포되면서 11월 25일 출범하였다(국가인권위원회 홈페이지, 2019).

국가인권위원회의 성격은 종합적인 인권전담기구로서 인권보호 향상에 관한 모든 사항을 다루고, 입법·사법·행정에 속하지 않는 독립기구이며, 인권침해와 차별행위에 대한 조사와 구제조치를 실시하는 준사법기관에 해당한다. 또한 국제인권 규범의 국내적 실행을 담당하는 준국제기구이다(국가인권위원회 홈페이지, 2019).

### 3. 행정이론과 행정윤리

기존의 행정윤리와 책임성에 관한 논의에서 볼 수 있듯이 누구에 대한 책임인가에 대해서는 지속적으로 강조되는 반면에, 무엇에 관한 책임인가에 관해서는 논의가 이루어지지 않고 있다. 이러한 공백을 해소하기 위하여, 행정이론을 바탕으로 행정윤리의 내용을 구성하고자 한다. 현재까지 행정윤리는 주로 국가부문 범주 안에서 공직자가 계층적·법적·정치적·전문가적 책임성에 부합하는 행위를 하도록 제약을 부여하는 방식에 주목해왔다. 이에 따라 공직자 개인의 청렴성, 부패, 기강을 강조하는 측면이 주로 논의되었다. 그러나 한편으로는 다양한 국가들에서 이러한 행정윤리를 새롭게 정의하려는 시도가 이루어지고 있으며, 이 과정에서 특히 공직윤리의 철학적 기반이 무엇인가에 대한 논쟁도 함께 이루어지고 있다. 특히

베버의 관료제 이론에 기반한 공직윤리와 신공공관리론적 견지를 유지하고 있는 행정개혁론자들의 기업가적 공직윤리에 대한 대립이 주된 내용을 이룬다(이문수, 2010). 그렇다면, 행정윤리를 논의함에 있어서 위의 두 가지 시각을 모형에 포함시킬 필요성이 제기된다.

그러나 이러한 공직윤리에 관한 시각은 여전히 공직자 개인의 책임성 또는 청렴성에 주로 초점을 두고 있으므로 정책윤리(Frederickson, 1993; 박천오, 2014)에 관한 시각을 포괄하지 못한다. 뿐만 아니라, 공직윤리로서의 행정윤리 개념은 도덕적·윤리적 원칙이라는 개념을 포괄하기에는 다소 협소하다. 넓은 의미에서 도덕적 원칙(moral principles)은 첫째, 다른 개인이나 사회에 중대한 영향을 미치는 행위를 함에 있어서 고려해야 하는 권리와 의무, 둘째, 다른 개인이나 사회의 복리(well-being)에 중대한 영향을 미칠 때 만족시켜야 하는 사업과 정책의 조건을 특정한다. 즉 도덕적 원칙은 공정한(disinterested) 관점을 필요로 한다. 따라서 도덕적 원칙은 행동이나 정책이 어떻게 특정한 개인이나 집단의 이익을 만족시키는가에 관해 묻는 것보다 행동이나 정책이 모두의 이익을 만족시키는지 여부, 그리고 인종, 사회적 계층, 국적 등 개인이 처한 특정한 환경을 모르는 상황에 있는 사람에게 받아들여질 수 있는가를 묻는다(Thompson, 1985). 그렇다면, 행정윤리가 포함해야 하는 부분은 국가부문만이 아니라 시민사회의 권익에 관한 내용을 포함할 수 있어야 한다. 이러한 시각은 Willbern(1984)에 의해서도 지지된다. 행정윤리에 관한 가장 명확한 구분은 공직자의 정직(honesty), 청렴(rectitude)과 같은 도덕적 행위와 공직자가 집행 또는 반포하는 공공정책의 내용이라고 할 수 있다(Wilber, 1984).

본 논문에서는 행정가치와 이념을 포함하는 행정학의 주요 이론인 베버

주의적 관료제, 신행정론, 신공공관리론, 그리고 신공공서비스론적 시각을 바탕으로 행정윤리에 관한 이론적 논의를 전개하고자 한다. 그리고 한국에서의 행정윤리 정책은 어떻게 전개되었고 그 결정요인이 무엇인가에 관해 논의한다.

## 1) 베버의 관료제

베버(weber)는 관료제의 특성으로 첫째, 법규나 규정에 의해 배분된 의무를 규칙적이고 계속적으로 처리하며, 둘째, 명확한 계층제적 내부조직을 가지고 있고, 셋째, 직무는 서류문서를 통해 이뤄지며, 넷째, 업무활동은 전문적인 것이며, 따라서 특수한 전문훈련을 요구하고, 다섯째, 관료제는 공무에 전적인 헌신을 요구하며, 여섯째, 관료의 직무수행은 비교적 자세하고 엄히 규정된 일반법규에 의해 수행된다고 밝히고 있다. 이와 같은 관료조직은 몰주관성, 신분적 고려의 배제, 계산 가능한 규칙 등을 통하여 정확성과 신속성을 가지고 업무를 처리할 수 있으며, 따라서 관료제는 그것을 지배할 능력이 있는 사람이라면 누구에게든지 재빠르게 봉사하는 수 단성을 갖는다고 보았다(Weber, 1962; 엄석진, 2009에서 재인용).

베버는 관료제를 과업을 수행하기 위한 합리적이고 효율적인 기제로 파악하고 있으며, 그 핵심은 공식적이고 세분화된 그리고 계층제적인 분업 체계와 법적이고 형식적인 절차에 의존하는 행정관리이다(정용덕, 2015). 그리고 한편으로, 관료제는 정치적 주인의 정교한 도구에 불과한 것으로 간주하였다. 그 정치적 주인이 누구이든 일단 그 주인 자리를 차지하고 나면, 관료제는 그 주인을 위해 심지어 그에게 옳지 않은 것으로 보이는

일까지도 포함하여 가장 효율적인 방법에 의해 그 일을 성실히 수행함으로써 그의 명예를 부여받는다는 것이다. 자유민주주의에서 관료제의 정치적 주인이란 선출직 공직자들을 의미한다(정용덕, 2001).

한편, 합리성을 부여된 목표를 달성하기 위해 가장 효과적인 방법인 수단적 합리성과 목표에 내재된 가치를 해석하는 가치 합리성으로 구성할 수 있다면, 결국 베버의 관료적 합리성은 수단적 합리성을 의미하게 된다. 즉 위에서 언급한 것과 마찬가지로 공직자는 목표의 가치가 무엇인가, 그리고 최종적인 결과는 합리적인가에 대한 고려를 결여하게 된다. 따라서 관료제에서 관료는 획일적 관리의 대상이고, 엄격한 규율에 대한 복종의무를 가지며, 직무에 대해 몰가치적으로 헌신하도록 훈련된다(이문수, 2008).

따라서 전통적인 베버 관료제의 견지에서는 관료는 엄격한 절차에 의해서 규율될 필요가 있다. 즉 절차에 따르면서 얻어지는 행정의 능률성에 의한 여러 긍정적인 측면들이 공익을 구성할 것이며, 한편으로 이는 효율성에 의한 통제를 의미한다. 한국에서 현실정책으로 시행 중인 제도에는 국회와 감사원에 의한 감사, 공직자윤리법에 의한 공직자재산등록 및 공개, 주식백지신탁, 취업제한, 공무원행동강령 등 부패를 방지하고 공직자의 행위를 규제하는 목적을 가진 정책들이 그 예이다.

## 2) 신행정론

1940년대에 행정학은 이론과 실제에서 모두 의사결정, 체계분석, 관리과학, 그리고 합리성이라는 개념을 강조하기 시작하였다. 공직자의 역할은

효율적인(efficient) 동시에 경제적인(economical) 측면에서 정부를 운영하는 것이었다. 효율성은 가용 가능한 자원으로 많은 서비스를 제공해야 함을 의미하였고, 경제성은 가능한 한 최소한의 자원으로 동의할 만한 수준의 서비스를 제공하는 것이었다. 이러한 상황에서 형평성과 정의는 당연히 관심 대상이 아니었다(Frederickson, 1990).

신행정론은 효과성, 경제성, 능률성, 가치중립성은 당시 행정의 문제를 해결할 수 없다는 시각과 함께 대두되었다. 그리고 당시의 학문으로서의 행정학 또한 실존주의와 논리실증주의에 지나치게 천착하여 행정의 가치와 규범을 망각하고 있다는 점 또한 지적되었다. 신행정론의 태동이 된 미노브룩 회의(Minnowbrook Conference)에서 주도적인 역할을 담당한 Marini(1971)은 회의에서 논의된 바를 행정의 적실성(relevance), 후기실증주의, 격동적 환경에 대한 적응, 새로운 조직형태, 의뢰인(client) 중심의 행정으로 정리하였다. 이러한 격동적 환경에 대한 적응과 행정의 적실성은 사회적 형평성(social equity)라는 가치를 강조해야 한다는 논의로 요약할 수 있다.

Frederickson(1990)은 사회적 형평성을 효율성 및 경제성과 동등한 지위를 가진 행정의 세 번째 기둥(third pillar)으로 보았다. 과연 누구를 위한 좋은 관리인가? 누구를 위한 효율성인가? 누구를 위한 경제성인가?가 근본적인 질문이었다. 즉 그동안 대중을 동일한 하나로 간주하였고, 따라서 사회적·경제적인 조건의 차이라는 사안에 관심을 기울이지 않았다는 점에 대해 의문을 제기한 것이다(Frederickson, 1990).

사회적 형평성은 일련의 가치, 조직설계, 관리방식 모두와 관련이 되며, 정부 서비스의 평등, 의사결정과 사업집행에서의 책임성, 조직의 필요가

아닌 시민의 필요에 대한 대응성, 간학문적(interdisciplinary)이고, 응용에 관심을 두며(applied), 문제해결에 초점을 둔(problem solving) 개념이다(Frederickson, 1990). 즉 공공부문 뿐만이 아니라, 시민사회에 내재된 사회적·경제적 차이에서 기인하는 문제를 현실적으로 해결하기 위한 학문이어야 한다는 것이다.

사회적 형평성의 개념은 대중을 의뢰인으로 본다. 의뢰인은 일선관료(street-level bureaucrats)로부터 서비스를 제공 받는 개인과 집단으로 정의하였다(Frederickson, 1991). 예를 들면, 어린 학생들은 교사, 상담가, 교장, 감독관, 학교 위원회의 의뢰인이며, 범죄의 희생자는 경찰의 의뢰인이다. 그리고 육체적·정신적으로 병 또는 장애를 앓고 있는 사람은 공공 의료전문시설의 의뢰인이 된다. 이러한 의뢰인으로서의 대중은 파편적(fragmented)이고, 단절적(disconnected)이며, 비조직화된(inchoate) 특징을 가지고 있음에도 불구하고, 이익집단보다는 일반 대중을 더 잘 대표한다고 할 수 있다. 다만, 이익집단은 일반적으로 조직화 되어 있고, 재정적 형편이 낫기 때문에 의뢰인(client)보다는 영향력이 강하다(Frederickson, 1991).

사회적 형평성에 관한 개념은 공정(fairness)과 정의(justice)로 요약될 수 있다. 예를 들어, Wooldrige and Bilharz(2017)가 정리한 바에 의하면, Rawls(1971)의 사회적 형평은 공정으로서의 정의이고, Hart(1974)는 Black's Law Dictionary를 인용하면서 사회적 형평을 공정(fairness), 정의로움(justness), 남에게 대접을 받고자 하는 대로 남을 대해야 한다는 상호작용에서의 올바른 대우(right dealing)로 정의하였다. Adler(1981)는 사회적 형평을 인간이기 때문에 가지는 받는 동등한 대우, Falks et al.

(1993)은 불편부당(impartiality), 공정성, 정의, Svara and Brunet(2005)는 스스로 선택하는 삶을 향유할 수 있는 기회에 대한 동등한 접근성과 소득의 극단적 박탈에 대한 제약으로 정의했다. 또한 최근 Johnson and Svara(2011)는 공공정책의 형성, 공공서비스의 분배, 공공정책의 집행, 모든 대중과 관련된 모든 제도의 관리에 있어서 공정, 정의, 평등에 대한 적극적 헌신을 의미한다고 했다.

Hart(1974)는 사회적 형평성과 롤즈의 정의론에 대하여 다음과 같이 요약하였다. 첫째, 정의론은 사회적 형평성에 윤리적 차원을 부여하였다. 정의론은 공직자에게 명백하고 잘 정의된 윤리적 규범을 제시하여 사회적 형평성에 추진력을 제공한다. 둘째, 정의론은 공직자가 어려운 시민(less advantaged)을 대표해야 하는 의무가 있다는 윤리적 동의를 제공한다. 셋째, 정의론은 어떠한 공공조직도 개인의 기본적 자유를 침해할 수 없다는 점에서 일정한 제약을 가한다. 넷째, 정의론은 원초적 상태(original position)를 가정하여 윤리적 교착상태를 해소할 수 있는 방법을 제안한다. 다섯째, 정의론은 행정이 사회적 형평을 중요한 가치로 고려하도록 하는 강령을 제시할 수 있도록 한다.

Frederickson(1990)이 효율성 및 경제성과 더불어 세 번째 기둥으로 제시한 사회적 형평성 논의는 점차로 발전하여, 법의 집행이 공정하고 형평한 방식으로 이루어져야 할 뿐만 아니라, 행정이 균등한 기회를 제공하여 다양한 특성을 지닌 인력을 구성하고, 도덕적인 리더십을 제공하며, 시민이 공정한 방식으로 행동하도록 고무시킴으로서 사회적인 형평성을 증진시켜야 한다는 논의로 이어졌다(Shafritz et al., 2007)

일선관료는 기술, 교육, 지식을 이용하여 그들의 의뢰인이 최상의 처치



또는 지위를 확보하도록 의뢰인 편에서 지원(advocate)을 제공해 주어야 한다. 교사, 경찰, 사회복지사, 법조인, 의사 등에 대한 교육과 훈련은 client의 필요(need)를 충족시키기 위해 이타적으로 헌신할 것을 요구한다. 그러나 이들이 이타적인 헌신을 지원할 만큼의 충분한 자원을 행정기관이 확보하고 있는 경우는 매우 드물다(Frederickson, 1991). 즉 공급에 비해 수요가 넘친다. 상담요청이 과중하여 질적으로 높은 개별 상담은 대부분 배제된다. 학교의 학생 수는 너무 크고, 범죄자 수용 또한 심각한 부담에 처한다. 이러한 상황에서 공직자에 의한 진정한 의뢰인에 대한 이익보호는 실현되기 어렵다. 일선관료의 기능을 수행하는 조직들은 규칙과 절차에 의해 제약되며, 통제를 받는 경향이 있다. 관료들은 의뢰인의 요구를 만족시키기 위하여 규정적 틈새와 재량권을 바란다(Frederickson, 1991). 이러한 상황에서 일선관료들은 의뢰인이 요구하는 내용의 부분만을 처리할 수 있기 때문에 그들의 의뢰인으로부터 소외된다(Lipsky, 1981: 74; Frederickson, 1991에서 재인용). 즉 행정에서의 인적·재정적 지원이 빈약할 경우 공직자들은 온전한 공공서비스 제공과 그들의 의뢰인으로부터 소외된다는 것이다. 즉 Lipsky(1981)가 지적한 바와 마찬가지로 공직자들은 그들의 보수와 수당을 높이고, 집합적 협상력을 증대시키며, 전문화·전산화·책임의 파편화를 묵인하는 경향을 보이게 된다.

이 중에서 사회적 형평성의 개념은 복지정책 혹은 재분배정책과는 그 의미를 달리한다. 신행정학에서 주장하는 사회적 형평성은 시민에게 공급되는 행정이 그 산출(output)과 결과(outcome)에 있어서 계층(class) 간에 차이가 있어서는 안 되고, 동등한 행정서비스를 제공함에 있어서 다수의 지배가 동등한 서비스를 제공 받을 소수의 권리를 전복시켜서는 안 된다

는 의미이다(Frederickson, 1980). 즉 기회의 균등 및 차별의 철폐와 관련이 깊다. 이는 신행정학에서 사회적 형평과 관련된 갈등의 사례로 제시되는 대표적인 예에서 더욱 명확히 드러난다. 이에 1940년에 제정된 Ramspeck Act로 고용에서 인종, 신념, 민족이 고려대상이 되어서는 안된다는 사례, 고졸이라는 경력과 적성검사를 통한 직무의 배분은 특정 인종에 불리하게 작용할 수 있으므로 철폐되어야 한다는 Griggs v. Duke Power의 판례, 비슷한 세금을 내는 사람들 간에 인도, 포장도로, 가로등, 하수시설 등이 다르게 제공되어서는 안 된다는 Hawkins v. Town of Shaw 판례, 부유하고 가난한 학군(school district) 간에 교육재정의 차이에 의해서 가난한 학생이 빈약한 교육을 받아서는 안된다는 판례 Serrano v. Priest가 있다(Frederikson, 1980).

### 3) 신공공관리론

신공공관리론은 베버주의 관료의 형식주의에 대한 비판으로, “관리자가 관리하도록 만들고(make the managers manage)”, “관리자가 관리하도록 자율성을 부여하는(let the managers manage)” 것을 보다 강조하는 행정이론이다. 신공공관리론은 획일적이고 일반적인 규정과 절차 등의 기준을 완화하고(down-grid), 민간부문과 관리방식의 차이를 줄이는(down-group) 방향으로의 변화를 의미한다. 즉, 투입이 아니라 산출에 의한 비용 산정과 계량적 측정을 통한 회계의 투명화, 조직을 낮은 신뢰 관계의 주인-대리인으로 간주하는 성과와 급여를 연계시키는 계약, 기획과 집행을 동시에 수행했던 방식에서 벗어나 구매자와 공급자를 구분함으로

써 준위탁적(quasi-contractual) 또는 준시장적(quasi-market) 형태로 기능의 분리, 공공기관 사이의 경쟁을 유도하기 위한 공급자 역할의 개방, 사용자가 단일한 공급자로부터 이탈할 수 있도록 허용하면서 조직의 규모를 최소화하는 공급자의 분산화로 볼 수 있다(Dubleavy & Hood, 1994).

한편으로 신공공관리론적 개혁의 공통적 요소로 고객지향의 서비스, 분권화, 시장기제의 적용, 기능 간 협력, 결과에 대한 책임이 강조되기도 한다(Page, 2005: 713). Harmon(1971)은 타인의 자유를 위해서 자신의 자유를 무조건적으로 희생하는 것은 옳지 못하다고 주장하였으며, 따라서 관료들도 자신의 가치와 신념에 맞게 행동하고, 그 신념을 정책에 반영할 것을 요구하였다. 즉 관료의 재량을 폭넓게 인정한 시각이었다.

성과의 측정에 있어서 신공공관리론의 논리는 과정보다 결과에 더 주목한다. 전통적인 행정학은 투입 통제 메커니즘을 더 선호했으나 조직여유와 비효율성을 가리고, 성과를 고객의 수요와 만족에 연관시키지 못한다는 점에서 부적절하다는 평가를 받았다. 산출을 통제함으로써 고객의 만족 또는 다른 성과지표들을 통해서 성과가 더 명확하게 드러날 수 있다(Peters & Pierre, 1998).

신공공관리론에서는 책임성(accountability) 또한 가장 중요한 핵심의 하나로 간주된다. 정치적 의사 결정보다 시장의 수요와 공공서비스를 더 긴밀하게 연관시킴으로써 서비스의 공급자는 성과에 대한 즉각적인 정보를 획득할 수 있다. 따라서 고객은 선출직 공무원을 거치지 않고도 공급자에게 직접적으로 영향력을 행사할 수 있다(Peters & Pierre, 1998: 228).

재량행위는 행정 내적 통제의 수단인 행정심판의 대상은 될 수 있지만, 사법심사의 대상은 되지 않는다. 즉 재량행위에 대해서는 재량의 행사에

하자가 없는 한 적법한 행위가 된다. 다시 말하면, 자유재량 행위의 잘못에 대해서는 법적 책임의 부과가 어렵다. 그러나 모든 책임에서 자유로운 것은 아니며, 재량이라는 것은 Friedrich(1973)가 지적한 바와 같이 몇 가지 대안 중에서 선택하는 것이지만 자의적이거나 근거 없이 선택하는 것이 아니고 합리적으로 선택해야 한다는 관념을 내포하고 있다.

재량행위가 비록 자유로운 선택의 영역에 속하는 것이라 할지라도 명백한 선택의 잘못에는 책임이 따른다. 다만 책임의 유형은 법적 책임보다는 주로 윤리적 책임이 될 것이며, 정책결정에 참여하는 고위 관료들의 경우에는 정치적 책임을 지게 된다(김영중, 1995). 구체적인 행정과 정책집행 과정에서 관료들은 현실적으로 많은 재량권을 행사하고 있으며, 재량권이 확대될수록 그에 비례하여 행정책임은 커지게 된다.

따라서 신공공관리론적 입장에서의 행정윤리는 성과에 대한 책임을 지는 성과관리, 성과평가가 될 것이며, 한편으로는 고객을 계속해서 만족시켜야 한다는 규범이 될 것이다. 이는 신공공관리론적 개혁과 다소 다른 의미를 지닌다. 신공공관리론적 개혁을 조직 내부에 시장원리를 도입하자는 주장(내부적 시장화·능률화)과 비능률적인 행정조직의 일부를 능률적인 시장에 맡기자는 주장(외부적 시장화·능률화)으로 요약할 수 있고 또 분리할 수 있는 개념이라고 한다면(권인석, 2004; 임도빈, 2010), 내부적 시장화를 하여 효율성을 증진시키되 이를 관리하고 통제하도록 하는 것을 신공공관리론형 행정윤리라고 볼 수 있다. 이는 위에서 언급한 “관리자가 관리하도록 만들고”, “관리자가 관리하도록 자율성을 부여하는” 원리 중에서 후자와 보다 깊은 관련을 맺고 있는 개념이라고 할 수 있다.

#### 4. 신공공서비스론

신공공서비스론은 시민권에 대한 개념을 바탕으로 한다. 시민권(citizenship) 개념은 현대 행정학의 기원과 밀접한 관련이 있다. 개혁의 시대(the era of reform)에는 지식이 있고(educated) 성직에 의해 선발된(merit selected) 공직자에 대한 요구가 있었던 것과 마찬가지로, 공적 사안에 대해 적극적이고 헌법에 대한 이해가 있는 지적인(informed) 시민들(citizenry)을 요구하게 되었다. 시민권의 개념은 개인의 사익뿐만이 아니라 공익을 추구하는 대중을 의미한다(Frederickson, 1991).

행정 개념의 초기에는 시민들이 곧 대중이었다(Frederickson, 1982; Frederickson, 1991). 이는 정부의 급격한 성장, 이익집단의 발전, 다원주의와 공공선택이론의 등장보다 시기적으로 앞선다. 1930년대에 행정에서의 관심은 시민권에서부터 멀어짐과 동시에 전적으로 행정적 사안들에 주목하기 시작했다. 1960년대에 들어서서 비로소 행정에서 대중에게 다시 관심을 기울이기 시작했다. 그러나 그 당시에 다원주의와 공공선택론이 대중에 대한 지배적인 개념을 형성하였고, 시민권은 여전히 큰 관심의 대상은 아니었다(Frederickson, 1991).

진정한 시민권 개념의 부활은 미국 도시들에서 나타났다. 정책형성에서 시민참여 모형은 중앙정부에 의해 지원되었다. 다만, 일부 행정서비스에 있어서는 시민통제의 형태로 나타나기도 했다. 1980년대에 이르러 시민참여가 정책결정의 방식을 변경하고 민주행정의 주요한 특징으로 자리잡기 시작했다. 행정이론에서도 시민권에 대한 새로운 관심이 대두되었고, 이는 정책형성에서 공직자, 입법자, 이익단체와 함께 지적이고, 적극적이고, 강

력한 시민참여를 추구했다. 일반적으로 행정학에서 현대적 시민권 개념의 발전은 활발한 시민권이 효과적인 행정과 양립이 가능함을 가정한다(Frederickson, 1991).

신공공서비스론은 이미 수많은 영역에서 정부가 단독으로 서비스를 제공하는 것은 어려워졌다고 보고 있으며 사회가 어느 방향으로 움직일 것인가에 관해 정부는 중재 및 조정자로서 역할을 할 수 있다고 주장한다(Denhardt & Denhardt, 2007). 그리고 그동안 지속되었던 노젓기(rowing)와 신공공관리론에서의 방향잡기(steering) 사이에서 정부의 역할이 무엇인가에 대한 고민보다 중요한 것은 정부의 가장 기본적인 의무는 시민에 대한 봉사(serving)라는 것이다. 즉 공공서비스의 본질은 시민들이 스스로 공동의 이해를 표출하고 충족할 수 있도록 돕는 것이 된다(King, Feltey & O'Neill, 1998; 317-326; 김태룡, 2007). 따라서 신공공서비스론은 신공공관리론이 강조해 왔던 경쟁에 의한 효율성의 극대화 대신에 참여·협력·공동의사결정을 중시한다. 집단과 공동체에 기초한 책임성을 발전시키고 변화에 적합한 대응능력을 제고하기 위해 중앙 및 지방정부, 시민단체가 역동적인 관계를 구축해야 하며, 이를 통해 신공공관리론의 문제점으로 지적되었던 시장과 경쟁의 문제를 해소할 수 있다고 한다(Aristigueta, 1999; 김태룡, 2007). 즉 처방과 대안으로서의 신공공서비스론은 민주주의의 강화와 다원화되어 가는 사회에서는 경쟁의 원리보다는 민주적 참여를 통한 방법이 적절하다는 것이다(Denhardt and Denhardt, 2007).

신공공서비스론은 현실 정책에서는 사회의 문제를 해결하기 위한 국민 참여프로젝트, 비영리단체를 지원하여 역량을 강화하도록 돕는 각종지원사업이 이에 해당할 것이라고 생각된다. 이러한 유형의 윤리를 이문수

(2013)는 푸코로부터 그 근원을 찾고 있다. 푸코에 따르면 현재를 사는 우리는 우리의 삶을 일정한 방향으로 규율하려고 하는 권력관계의 장 안에서 살 수 밖에 없는 베버가 상정하듯 깨어지지 않는 “철의 우리(iron cage)”는 아니고, 행위자들은 모두 일정한 범위의 자유를 지니면서 전략적 행동을 하는 것이라는 것이다. 즉 권력이 있는 곳 어디에서도 저항의 자유의 여지는 존재하는 것이라고 표현한다.

Walzer(1970)은 20세기 중엽 일부 사람들이 다수가 느끼는 소외와 무력감으로 인해 시민권을 도덕적 우위에 두는 것을 진지하게 문제 삼을 것을 제안했다. 그는 시민들이 일종의 도덕적 불안감을 경험한다고 하며, 시민권은 안전과 금지뿐만 아니라 불안의 원천이기도 하다고 주장했다. 그리고 Thompson(1970)은 시민권에 관한 규범이론이 하나의 이상으로 기능하며, 이는 아직 실현되지 않은 바람직한 상태를 기술한다고 주장했다. 시민권 의미의 회복과 증진이 근대적 민주행정 국가에서 지극히 중요하다고 주장될 수 있는 것이다. 만약 민주적 시민권이 계속해 그 의미가 시들고 사실상 축소된다면, 민주행정은 불가능할 것이고, 따라서 행정인의 책임은 시민으로서의 책임에 대한 이해에 근거해야 한다(Cooper, 2012).

#### 4. 이론적 분석틀

위와 같은 행정이론을 바탕으로 행정윤리에 관한 이론적 분석틀을 제시하며, 그동안 논의가 되지 않았던 무엇에 관한 의무(obligation)인가를 논의할 수 있다. 이러한 행정윤리의 분석틀은 도덕적 원칙을 만족시켜야 한다. 도덕적 원칙은 공정한(disinterested) 관점을 필요로 하는데, 도덕적

원칙은 행동이나 정책이 어떻게 특정한 개인이나 집단의 이익을 만족시키는지 묻는 것보다 행동이나 정책이 모두의 이익을 만족시키는지 여부, 그리고 인종, 사회적 계층, 국적 등 개인이 처한 특정한 환경을 모르는 상황에 있는 사람에게 받아들여질 수 있는지 여부를 묻는다(Thompson, 1985: 555). 이러한 기준으로 비추어 볼 때 경제·사회·문화적 권리에 관한 신행정론과 정치적 권리에 관한 신공공서비스론이 행정윤리의 분석틀에 포함될 필요성이 있다.

사실 기존 책임성 연구에서 그 내용에 관한 논의가 필요함은 암묵적으로나마 지적된 바가 있다. 예를 들어, 공직서비스동기(public service motivation) 개념은 정치적 책임성과 경제적 책임성 이외의 요인들까지 영역을 확장하고 있다는 점에서 합의를 찾고 있는 연구(한상일, 2013), 기존 책임성에 대한 연구를 비판하면서 개념·의미·영역·범위·세부기준 등을 마련해야할 필요성을 제기한 연구(김제선, 2010), 책임성의 범위를 수직적 책임과 내부적 책임 이외에도 고객에 대한 책임과 사회에 대한 책임으로 구성한 연구(Hoek et al, 2005), 책임성은 자연법 사상, 기본적 인권의 보장, 효율적인 권리구제 수단 등과 맞물려 있음을 주장한 연구(홍종현, 2018), 현대 행정학에서 정부의 행정가치는 신공공관리론과 거버넌스의 영향으로 확장되고 있으므로 기존의 행정 책무성에 대한 논의 또한 확장된다는 연구등이 이에 해당한다. 본 연구에서는 위에서 제시한 행정이론을 바탕으로 이러한 지적에 대해 응답을 하고자 한다.

위에서 제시한 행정이론에 따른 행정윤리를 두 가지 축으로 정리할 수 있다. 유형화는 공공부문과 시민사회로 구성되는 대상부문의 차원, 그리고 개인·집단과 조직·공동체로 구성되는 대상행위자의 차원을 기준으로 하였



다. 그리고 각 유형은 기본이 되는 행정이론에 따라 베버 관료제(Weberian Bureaucracy)형, 신행정론(New Public Administration)형, 신공공관리론(New Public Management)형, 신공공서비스론(New Public Service)형으로 명명하였다. 국가 뿐만이 아니라 시민사회를 이론적 틀로 고려해야 하는 이유는 행정이 국가와 시민사회간 관계의 맥락에서 그 의미가 정의되는 것이라고 한다면, 행정윤리의 문제도 마찬가지로 맥락에서 정의될 수 있기 때문이다. 이를 통해 행정윤리의 다면성 문제를 심층적으로 다룰 수 있으며, 행정관리자들을 재평가해 보는(정용덕, 2001) 작업을 수행해 볼 수 있다.

<표 2-6> 이론적 분석틀

		대상부문	
		국가	시민사회
대상 행위자	개인· 동질적 집단	Weber 형 절차적·과정적 행위 통제	NPA 형 경제·사회적·문화적 권리 피해자에 대한 보호
	조직·공동체	NPM 형 조직운영 통제와 관리 고객만족의 효율성	NPS 형 정치적 권리 정치적 시민역량

현대 민주국가에서 공무원들은 국민 전체의 봉사자로서 공익을 추구해야 할 입장에 있고 또 공무원들은 국민생활에 심대한 영향을 미칠 수 있는 지위에 있기 때문에 국민은 공무원들의 높은 직업윤리를 기대하며 정

부는 그들의 행동규범을 엄격히 규정하는 경향이 있다(오석홍, 1997: 649-652). 다만, 공직자들에 대한 규제는 조직 내 수준에서 이루어질 수도 있으며, 더 넓게는 국민에 의해서도 이루어질 수 있다.

그동안 한국의 행정은 공직자의 행위를 통제하고 처벌하여 공직자의 윤리를 확보하고자 노력하였다. 본 연구에서는 이를 전형적인 베버관료제형 접근을 의미한다고 본다. 그리고 이에 더하여 신행정론형, 신공공관리론형, 신공공서비스형으로 나누어 확인한다. 과연 한국의 행정윤리는 어떠한 양태로 변화해 왔는지를 확인하는 것이 첫 번째 연구문제이다.

첫째, 베버관료제형은 절차와 효율을 중시하는 유형이다. 베버관료제형에 있어서 공익이란 합리성과 합목적성 그리고 절차에 따름으로서 수반되는 효율성이다. 따라서 법적합리성이 중시되고, 절차에의 준수의무가 부여되며, 행동이 통제·감시·처벌의 대상이 된다. 그 예로, 한국에서는 공직자 재산등록·공개제도 및 감사가 포함되게 된다.

둘째, 신행정론형은 사회적으로 약자 또는 피해자인 개인 또는 조직으로서 시민의 요구, 사회적 형평, 사회적 요구에 민감하게 대응할 것을 주문하는 유형이다. 주로 사회·경제·문화적 권리에 해당한다. 시민의 적극적 행동에 대해서는 주목하지 않지만 시민이 원하는 바를 관료가 적극적으로 파악해 주어야 한다는 규범을 제시한다. 요구를 파악한 후에 관료는 가치 판단의 과정을 거치고, 이것이 정책으로 형성되는 메커니즘을 중시한다. 따라서 이 유형에서는 행정심판, 고충민원을 강조한다.

세 번째 신공공관리론형은 신공공관리론을 행정윤리의 관점에서 해석한 관점이다. 신공공관리론은 관리주의와 시장화를 주요 내용으로 하는데, 주로 효율성에 대한 책임을 질 것을 주문한다. 베버주의 관료제에서도 효율

성을 강조하나, 베버주의에서는 명시적인 규칙과 절차에 의존함으로써 효율성이 달성된다고 보는 반면에 신공공관리론은 효율성에 대한 관리와 시장화를 강조하는 입장이다. 이때 시장화는 윤리적이라기 보다는 오히려 역할과 책임을 시장으로 이양하는 관점이기 때문에 행정윤리의 관점에서는 벗어난다. 따라서 신공공관리론형 행정윤리 정책은 관리주의적 전통에서 얼마나 효율성을 통제하고 관리하는가로 확인할 수 있다. 따라서 성과관리, 조직진단평가, 고객만족 행정서비스와 같은 유형이 신공공관리론형 행정윤리 정책의 핵심적 사례가 될 수 있다.

네 번째 신공공서비스형은 정치적 권리로서의 민주성을 강조한다. 시민에 대한 대응성 가운데에서도 특히 신행정론에서 한 걸음 더 나아가 시민의 역할을 강조하는데 이때 관료는 시민이 담론을 형성할 수 있는 장을 마련해 주고, 이 장에서 도출된 결론이 공익에 위배되지 않는지를 확인하는 역할을 담당하게 된다. 그렇다면, 이 유형에서 행정윤리로서 강조되는 내용은 시민이 정책에 참여할 수 있는 기회를 제공하고, 시민의 민주식과 역량을 제고하는 것이라 할 수 있다.

각 행정이론을 통해서 본 행정윤리는 공직자의 통제에만 머무르지 않는다. 그리고 행정윤리의 강화가 공직자의 재량을 축소하는 방향으로 나아갈 것을 함의하지도 않는다. 다만, 공직자의 재량행사는 시민의 요구를 올바르게 해석하고, 시민이 원하는 절차와 목적에 부합하도록 집행될 것을 요구한다. 이는 행정부가 공직자로 하여금 감시 감독 통제에 따르도록 하는 것보다 더 복잡적이고 어려운 역할을 수행할 것을 주문한다.

## 제 3 장 선행연구

### 제 1 절 행정윤리에 관한 선행연구

행정윤리의 개념화와 행정의 역할에 관련하여서는 일찍이 박동서(1968)와 신중순(1971)에 의하여 논의가 제기된 적이 있다. 박동서(1968)는 당시의 행정의 역할과 기능이 달라짐에 따라 새로운 규범이 필요하다고 주장하며, 행정이 정태적인 질서유지가 아니라 동태적인 발전사업을 주요 기능으로 떠맡게 되었으므로 새로운 질적·양적으로 새로운 행정윤리가 필요한데, 합목적성(rationality)과 효과성(Effectiveness)이 기존의 민주성(democracy)·능률성(efficiency)·합법성(legality)보다 새로운 우선순위를 부여받을 필요가 있음을 주장하였다. 이는 행정윤리가 새로운 환경에 맞게 변화해야 한다는 점, 따라서 당시의 발전을 강조하던 사회적 분위기 속에서 행정윤리가 발전에 순기능을 하는 가치규범으로 작용해야 한다는 점을 주장했다는 점이 특징적이다.

신중순(1971)은 행정윤리를 소극적 행정윤리와 적극적 행정윤리로 구분하여 행정윤리를 개념화하였다. 소극적 행정윤리는 부정부패의 제거에 초점을 맞추지만, 행정윤리는 보다 적극적이고 포괄적인 개념으로, 부정부패는 물론이고, 행정이 주어진 목표와 사명을 적극적으로 달성하는가에 관심을 기울인다. 따라서 행정윤리의 목적을 달성하기 위해서는 부정부패의 제거는 물론이고 다양한 행정행위가 그 목표를 옳은 방식으로 달성하고 있는지를 비판과 통제의 관점에서 바라보아야 한다는 것이다. 특히 가치

관의 확립을 강조하였는데 행정에서는 민주성, 능률성이 근간이며, 합리성, 업적(성취), 능률, 책임, 발전, 쇄신, 물질지상주의의 배경, 성실, 공익 추구도 중요한 행정가치라고 주장하였다.

이영조(1996)는 과연 행정윤리가 이러한 재량행위를 통제하기 수단으로 효용성을 가지는지, 그리고 과연 그 한계는 무엇인지에 관하여 연구하였다. 권한 남용을 막기 위해서는 법적인 규제와 함께 관료의 행정윤리 준수가 중요하며, 이 중 행정윤리에서 중요한 윤리규칙은 정직, 중립의 유지, 공공복리, 사회적 형평으로 볼 수 있다고 한다. 그리고 첫째, ‘정직’은 무분별한 재량행위 남용을 제약할 수 있는 윤리적 의미를 가지나 현실적으로 이는 “착취를 위한 허구적인 도구”로 기능할 수 있다는 한계점을 가진다고 주장한다. 둘째, ‘중립의 유지’는 선거에 의해 선출되어 시민을 대표하는 정치인의 의도에 따른 것으로 공무원의 자의적인 판단에 의한 재량행위를 억제할 수 있으나 현실적으로는 법집행에서 공무원의 전문지식에 의존하는 경우가 많으므로, 재량행위를 통제하기는 힘들다고 한다. 셋째, ‘공공복리’는 대중의 행복과 이익에 우선순위를 부여하게 하여 공무원의 재량행위에 수반하는 공익침해를 통제하는 데에는 긍정적인 작용을 하나 명분에 그치고 “착취”의 수단이 될 수 있다. 넷째, ‘사회적 형평’은 행정행위에 수반하는 부작용을 완화하는 기제가 되기 때문에 잘못된 재량행위 방지에 도움이 될 수 있으나 계층 간의 공평한 처우를 보장하지는 못한다고 한다.

배병룡 외(1997)는 Huddleston(1981)의 연구를 기초로 관료의 가치를 정치적·경제적·사회적 가치로 나누어 보다 구체적인 측정을 시도하였다. 첫째, 정치적 가치는 국가주의적 강도의 정도를 의미한다. 즉 국가가 개인

의 자유와 권리를 얼마나 보장하는가 또는 국가의 이익과 개인의 행복추구 중 무엇을 더 중시하는가와 관계된다. 둘째, 경제적·사회적 가치는 자본주의적 시각과 형평주의적 시각을 의미한다. 자본주의 시각에 입각한 관료는 어느 정도는 시장경제를 옹호하며, 일정한 수준의 빈부격차는 자연스러운 것으로 인정한다. 반면, 형평주의에 입각한 관료는 빈부격차를 교정이 필요한 현상으로 보고, 사회적 형평을 중시하며, 사회적 형평을 달성하기 위한 국가의 개입을 정당한 것으로 본다.

임도빈(2002)은 행정행위라는 의사결정 행위에 있어서 어떤 대안이 어떤 윤리적 가치를 전제하고 있는가를 알 수 있는 분석틀을 모색하고자 하는 목적하에 연구를 수행하였다. 이를 위하여 서양철학에 담겨 있는 내용들을 행정윤리와 관련하여 포괄적으로 정리하였는데, 우선 윤리적 기반의 존재여부에 따라 기초주의 철학과 반기초주의 철학의 관점을 제시하고, 행위의 결과에 중점을 두는가 아니면 행위의 동기에 중점을 두는가에 따라 목적론과 의무론의 관점 등이 의미하는 윤리관을 구분하는 기준을 제시하였다. 이러한 작업을 바탕으로 공동체주의와 개인주의, 그리고 반기초주의와 기초주를 바탕으로 상대주의, 절대주의, 이기주의, 공리주의로 행정윤리의 분석틀을 모색하였다.

임도빈(2003)은 한국 공무원의 윤리적 상태가 어떤 특성을 가지고 있는가를 설문을 통하여 실증적으로 규명하였다. 조사대상 공무원들의 기본적인 특징은 “민족우월적”이고, “비폭력적”이고, 자신이 윤리적이라고 믿는 비율이 낮고, 대인관계는 “원만형”이다. 그리고 연령별, 부처별, 직급별, 근속연수별로 공무원 내 집단간 차이를 보이고 있으며, 비록 그 차이가 크지 않으나 교육부가 “절대적 인본주의적 성향”이 높다. 또한 연령이 높

을수록 “강한 이기주의”, 근무연수가 길수록 적은 “인본적 절대주의”, 직급이 올라갈수록 적은 “경쟁적 공리주의”라는 경향을 보인다. 이 연구의 함의는 한국의 고유한 행정문화가 무엇인가에 관해 논의하고, 윤리와 성과 간의 관계를 분석하는 데 도움을 주며, 조직관리와 인사관리에서 활용될 수 있다.

임의영(2010)은 민주주의관과 정의 및 평등관을 기준으로 도구적 공공성, 담화적 공공성, 윤리적 공공성, 구조적 공공성으로 구분하였다. 과정지향적이며 시민민주주의인 경우에는 도구적 공공성, 과정지향적이며 공민 민주주의의 경우에는 담화적 공공성, 결과지향적이며 시민민주주의의 경우에는 윤리적 공공성, 결과지향적이며 공민민주주의의 경우에는 구조적 공공성으로 개념화될 수 있다는 것이다.

임의영(2014)은 공직자들이 위험상황에 놓여 있는 사람들의 구조의무를 외면할 수 있다는 잠재적 가능성을 문제로 본다. 그리고 이러한 현상을 설명하기 위한 개념으로 한나 아렌트의 “악의 평범성” 개념을 연구에 적용한다. 이 연구에서는 악의 평범성을 공무원의 “순수한 무사유성”에서 기인하는 것으로 본다. 그리고 무사유성은 현대 관료제의 지배적인 특징인 도구적 합리성에 기초한다고 본다. 따라서 이 논문은 공무원의 윤리적 사유를 방해하는 메커니즘, 법, 제도, 조직의 요구에 대한 순응을 강조하는 합리주의적 책임관을 비판적으로 분석하며, 관료제의 도구적 합리주의의 압력이 너무나 강하기 때문에 공무원들의 윤리적인 자정 노력에 기대를 거는 것은 한계를 가질 수밖에 없는 점을 지적하고, 시민의 윤리적 통제를 통해서 공무원들이 윤리적 책임에 보다 민감하게 만드는 것이 실현 가능성이 더 클 것임을 주장한다. 따라서 공무원의 윤리적 책임을 강화하

는 필요조건으로서 시민의 정치적 참여를 요청한다.

윤태범(2013)은 행정(공직)윤리를 직접적으로 다룬 논문, 윤리문제를 중심으로 행정철학과 가치를 다룬 논문, 공무원 부패를 다룬 논문, 기타 행정윤리 관련 문제를 주로 분석한 논문들을 바탕으로 메타연구를 실시하였다. 분석결과 행정윤리 관련 연구는 꾸준히 증가하고 있지만 행정학 전체 영역 중에서 행정윤리 관련 논문이 차지하는 비중은 아직 열악하다는 점을 지적하였다. 다만, 전체적인 경향의 측면에서 보면, 초기에는 개념에 대한 연구가 주를 이루었으나, 1985년 이후부터 경험 중심의 연구가 상대적으로 다수 나타나고 있다고 한다. 구체적으로는 1967년부터 2011년까지 4개 학회지에서 그동안 게재된 총 논문 4,939편 중 행정윤리에 관한 논문은 91편에 불과하다고 하였다. 이는 정부에서 강조하고 있는 윤리와는 배치되는 현상으로서 행정윤리에 관한 연구가 보다 원활히 이루어져야 한다는 점을 보인다.

이문수(2013)은 행정윤리의 가능성의 조건에 대해 현재의 방식을 비판하면서 데리다(Jacques Derrida)의 윤리학을 중심으로 고찰하였다. 현재까지 일반적으로 행정윤리에 대해 고려하고 실천하는 방식은 먼저 규범을 명확히 한 다음 개별 행위들의 합법성, 정당성, 도덕성을 이러한 규범을 기준으로 판단하는 방식을 취하고 있다는 점에 문제점을 제기한다. 현재의 행정윤리는 인간관계에서 생성되는 윤리성의 발현을 어렵게 하고, 더 심각하게는 윤리성의 실현을 억압하여 행정윤리의 윤리성을 파괴할 수 있다고 주장한다. 진정한 윤리는 타자에 대해 무한한 책임을 지고, 공동체의 규범을 수호해야 함에도 불구하고, 현재와 같이 윤리적 코드를 양산하는 방식이 지속되고 있음에 대해 비판하는 것이다. 결론적으로는 의사결정



상황에서의 복잡성, 불가능성은 타자에게 큰 피해를 줄 수 있다는 사실을 의미하며, 따라서 공직자는 획일화된 질서에 순응하는 것을 넘어서서 책임을 스스로 짊어지려는 자세를 취해야 한다고 주장한다.

박천오(2014)는 기존의 행정윤리에 관한 연구는 공직자의 개인행동에 초점을 둔 ‘최소주의적 관점’의 윤리였음을 지적하면서 공무원에게 부정부패를 범하지 말아야 할 윤리적 의무 외에도 직무수행에 있어 공익 및 공동선을 증진하고자 노력해야 할 의무가 있음을 지적한다. 그리고 이러한 의무는 공직윤리와의 관점과는 다른 정책윤리(policy ethics)에 초점을 둔 것으로, 고위공직자의 역할에 스스로의 인식과 행동이 정책의 방향과 결과를 다르게 할 수 있다는 점에 그 의의를 두었다. 기존의 공직윤리를 규칙을 준수하고, 중립을 유지해야 하는 행동윤리라고 한다면, 정책윤리는 정책이 사회에 미치는 영향과 관련된 거시윤리로서 정책결과에 대한 도덕적·윤리적 책임을 포함하는 책임의 윤리이자 수탁자의 윤리라는 것이다. 그리고 행동윤리와 정책윤리의 차이점을 부각시키기 위하여 성격, 내용, 책임, 효과, 실천, 문제점을 비교하면서 이론적으로 논의하였다.

## 제 2 절 공직윤리와 책임성에 관한 선행연구

공직윤리와 책임성 그리고 부패는 같은 범주에서 논의된다. 그 이유는 공직윤리는 객관적 책임성과 주관적 책임성으로 구성될 수 있으며 (Cooper, 2012), 이와 마찬가지로 책임성에 관한 논의의 기원이 되는 Fredrich(1940)와 Finer(1941)의 논쟁에서 드러나듯이 책임성 또한 개인의

도덕적·윤리적 책임과 법적 책임 사이의 긴장이 주요한 화두였기 때문이다. 그리고 부패와 관련해서는 이론적 배경에서 언급한 것과 마찬가지로 그 개념 구성을 다양하게 할 수 있음에도 불구하고, 공직윤리 또는 책임성이 부재한 상태를 부패로 볼 수 있기 때문이다.

공직윤리, 책임성, 그리고 부패는 행정윤리 연구에 있어서 다수의 기존 연구들의 시각과 일치한다. 즉 행정윤리에 관하여 공무원 개인의 부정부패 혹은 재량(discretion) 남용 등을 가장 주요한 문제점으로 인식하는 경향을 보여 왔다는 것이다(Bowman, 1990; Bowman and Williamson, 1997; 윤태범, 1999; 최순영 외, 2007; 박홍식 외, 2010; 박천오, 2014). 이러한 관점은 주로 공직자 개인의 행동에 초점을 두고 예방과 처벌이라는 통제 기제에 주목하는 최소주의적 관점이다(박천오, 2014). 다만, 명시적으로 행정윤리를 고려하고 있지는 않으나 책임성에 관한 연구 중 일부는 사회적 책임성을 책임성의 범위에 포함함으로써 공직자윤리에서의 논의 보다 더 넓은 범위를 포괄하기도 한다.

엄석진(2009)은 책임성은 행정학의 근본적인 주제임에도 불구하고, 여전히 이론적으로 명확하게 정리되지 않고 혼돈과 논쟁이 계속되고 있음을 지적하였다. 그리고 그 원인으로 서로 다른 행정이론들이 각각 책임성의 다른 측면들을 강조하고 있기 때문임을 지목하였고, 이를 해결하기 위하여 Romzek and Dubnick(1987) 및 Romzek and Ingraham(2000)에 따라 책임성을 정의하였다. 그리고 베버와 월슨의 고전적 행정이론, 신행정학, 신공공관리론, 그리고 거버넌스 이론에서 나타나는 책임성의 논의, 유형, 확보방안에 관해 논의하였다. 연구 결과, 베버와 월슨의 고전적 행정이론은 법적 책임성과 계층적 책임성을 강조하는 반면, 신행정학에서는 정치

적 책임성과 전문가적 책임성이 강조되고, 신공공관리론은 본인-대리인 관계의 측면에서는 법적 책임성을 강조하고 고객 및 이해관계자와의 관계라는 측면에서는 정치적 책임성을 강조함을 보였다. 그리고 거버넌스 이론에서는 정치적 책임성이 강조되고 있음을 확인하였다.

권오성 외(2009)는 공공기관 유형별 책임성 차이에 관해 논의하기 위하여 Hoek et al.(2005)을 참고하여 책임성을 수직적 책임, 내부적 책임, 고객에 대한 책임, 사회적 책임으로 구분하였다. 이 중에서 고객에 대한 책임은 고객의 요구와 수요에 대한 반응성(responsiveness)를 의미하였고, 사회적 책임성은 장애인 등 사회취약계층의 채용과 같은 공익에의 기여를 의미하였다. 이에 따라 공공기관 유형별로 책임성이 어떤 차이를 보이는지를 확인하였으며, 책임성을 제고하기 위한 방안을 제안하였다.

김제선(2010)은 사회복지 현장에서 실제로 책임성이 확보되고 있는지를 확인하고자 하였으며, 신공공관리론의 적용으로 인해 오히려 실질적인 책임성은 담보되지 못하고 있음을 지적하였다. 신공공관리론에 의한 cordaltjd은 오히려 계층적이고 피라미드적인 메커니즘을 강화하게 되어 불투명한 구조를 형성한다는 점에 대해 문제를 제기한다. 또한 민간위탁, 바우처 등을 통해 오히려 행정통제 강화되었다는 점도 비판한다. 그러나 여전히 학계에서 새로운 책임성에 관한 논의가 활발하지 않다는 점, 전통적인 책임성에 대한 논의조차 부족하다는 점, 책임성의 개념·의미·영역·범위·세부기준 등에 대해 이론적 합의를 이끌어 내고 있지 못하다는 점 또한 지적하고 있다.

김병섭·김정인(2014)은 책임성 이론을 동·서양의 관점에서 살펴보고, 이러한 다양한 책임성 이론 중 대형 사고와 관련해 책임성을 분류한

Romzek and Dubnick(1987)의 네 가지 책임성 유형을 중심으로 세월호 침몰 사고 수습과정에서 나타난 우리나라 관료들의 책임성 문제를 진단하였다. 연구 결과 관료들은 법적 책임성 의식을 지니고 있으나 법 규정 여부 및 내용에 따라 구조를 위한 책임성으로 이어지지 못했고, 또 강한 계층제적 책임의식을 지니고 있으나 보고가 부실하고 지시도 제대로 되지 않았음을 확인하였다. 즉 전문가적 책임성을 위한 전문성은 부족하고, 정치적 책임성은 이중성을 띠고 있다는 것이다. 그리고 이러한 문제를 해결하기 위한 적극적 책임성을 실현하기 위하여 관료들이 공익이 무엇인지를 판단할 수 있는 재량이 필요함을 역설하였다.

한상일(2013)은 공공부문의 다양화와 맞물려 있는 책임성에 대해 새로운 개념을 제시하고자 하였다. 고전적 책임성은 개인적 책임성과 계층제적 책임성으로 구분되며, 한국 행정학계에서도 이러한 구분이 널리 받아들여지고 있었으나, 두 가지 책임성에 대한 심도 있는 검토 또는 유형 간의 딜레마 극복을 위한 노력은 이루어지지 않았음을 지적하였다. 그리고 최근에는 정치적 책임성 및 경제적 책임성 이외의 요인들에까지 영역이 확장되고 있음을 반영할 필요가 있다고 한다. 또한 경제적 책임성과 정치적 책임성 간의 딜레마를 분석하기 위해서는 공공기관들의 활동성과를 연구함에 있어서 다차원적 공공성과 개념을 고려해야 함을 재차 강조하기도 하였다. 그리고 공공기관 영역별 특징에 따른 책임성 연구가 필요하며, 공동으로 문제를 인지하고 대안을 탐색하여 대안을 마련한 후 공동으로 책임지는 방식인 협력적 책임성 개념 역시 발전될 필요가 있음을 제안하였다.

최태현·김덕수·하정연(2015)은 책임성을 행정가치의 시각에서 바라본다.

그리고 전자정부가 달성해야 하는 책임성의 가치로 합법성, 효율성, 민주성이 모두 고려되어야 하며, 이들 간의 균형 또한 중요하다는 함의를 교육행정정보시스템(NEIS) 사례로부터 도출한다. 또한 책임성의 개념들을 구성함에 있어서는 관련 사례의 속성과 정책집단을 동시에 고려할 필요 또한 있음을 보인다. 결론적으로는 책임성 확보의 핵심은 정책 집단들 간 책임성의 내용 가치에 대한 합의 과정이라는 점에서 시민참여를 강조하고 있다. 기존의 책임성 논의에서 주요 흐름을 구성했던 내·외부 통제는 일정한 한계를 보일 수 있으며, 사회적 담론을 통해 공유된 인지모형이 개발 될 필요가 있다는 것이다.

박천오(2016)는 기존의 소극적인 법적·계층적 책임과 더불어 적극적인 성격의 윤리적·개인적 책임의식과 책임이행이 요구된다는 점을 주장한다. 그 이유는 그동안 시민사회로부터 주목받으며, 정부가 해결하고자 했던 것은 부정부패와 권력남용이었으나, 위법하지 않으나 부당한 행위를 피할 의무를 위반한 행위와 법적 의무를 넘어서 옳은 행위를 할 의무를 위반한 행위에 대한 관심이 필요하기 때문이다. 따라서 법적 책임과 윤리적 책임, 그리고 계층적 책임과 개인적 책임을 비교하면서, 공무원 개념이 최소책임에서 적극적 공익을 추구하는 확장적 개념으로 나아갈 필요가 있다고 한다.

홍종현(2018)은 공적책임성을 헌법 관점에서 검토를 하였다. 그동안 강조되어 왔던 분권과 협치의 목표와 근거에 대한 심도 있는 논의가 부족하다는 점이 연구의 문제의식이었다. 즉 권력분산의 이유가 무엇인지에 대해 고민해야 한다는 것이다. 이를 위하여 책임성의 관점을 적용하였다. 연구결과 권력의 분산은 법치국가원리, 권력분립원칙, 사법부의 독립과 같은

헌법적 원칙과 깊은 관련이 있고, 국회의 정부통제권에 의해 구체적으로 실현되고 있다고 한다. 근본적으로 국가가 존재하는 이유는 국민의 자유와 평등을 보호하기 위한 것이며, 2차 세계대전 이후에 다시 부각된 자연법 사상, 인권을 보장하는 입헌주의의 확산, 권리구제 수단 등과 맞물려 있다는 점에 관해 논의하였다.

한편, 한국의 공직사회의 특성을 고려하여, 공직윤리를 제고하기 위한 구체적인 방안 제시를 목적으로 한 연구는 다음과 같다. 김호섭(1993)은 공무원이 속한 조직의 특성과 소속 공무원의 윤리적 행위에 윤리적 행위의 관계에 관한 연구를 수행하였고, 이를 바탕으로 한국 공무원의 윤리적 행위 제고와 관련된 조직전략을 제안하였다. 연구를 수행하기 위하여, 공무원의 윤리적 행위에 부정적인 영향을 미치는 조직적 요인을 규범의 차원과 구조의 차원으로 나누었고, 규범의 차원으로는 능률·생존·충성, 구조의 차원으로는 분업·계층제·규칙·절차로 보았다. 공무원의 윤리적 행위를 제고하기 위한 조직의 전략은 윤리조항·윤리교육·조직양심의 마련과 시행을 통한 윤리적 분위기 형성, 업무재설계·분권화를 통한 조직구조의 변화, 정보공개법 제정 등을 통한 내부고발자 보호가 필요하다고 주장하였다.

김호섭(1994)은 실천적인 관점에서 김영삼 정부에서 주도한 윤리적 공직사회를 구성하기 위한 노력에 관한 평가를 시도하였다. 그리고 공직사회의 윤리성 제고에 대한 장해요인이 무엇이었는지를 확인하였다. 이 연구에 의하면 첫째, 윤리와 행위는 구분될 수 있다는 인식의 보편화는 윤리가 행위를 결정하는 지침이나 규범이 되지 못한다는 인식을 낳았다는 점을 지적하였다. 둘째, 대부분의 공무원이 공직사회의 심각한 윤리적 불감증은 인정하면서도 본인에 대해서는 윤리적으로 문제가 없다고 여긴다

는 점이 문제로 제기하였다. 이러한 문제를 해결하고, 공직사회의 윤리성을 제고하기 위해서는 조직분위기와 제도개혁이 중요하다고 주장하였다. 특히 제도개혁과 관련하여서는 새로운 것을 만들어 내기 보다는 기존의 제도를 효율화 하는 방식으로 실현 가능성을 최대화 하는 것이 중요하다는 입장을 나타내었다.

선행연구에 의하면, 공직자는 매우 단순한 이유에 의해 부패를 저지른다. 그들은 부패의 잠재적 이익이 잠재적 비용을 초과한다고 인식하는 경우에 부패를 저지른다(Rose-Ackerman, 1978; Holbrook and Meier, 1993). 인식된 비용과 편익은 다양한 결과와 각각의 결과가 나타날 확률과 관련된 가치로 구성된 함수이다. Klitgaard(1988: 70)에서 보듯이 만약 부패의 이익- $(\text{적발될 확률} \times \text{적발시의 처벌})$ 이 부패를 범하지 않았을 때의 이익에 비해 크다면 개인은 합리적 선택에 의해 부패를 범할 것이다. 이는 부패에 의한 설명은 인식된 이익 또는 인식된 비용으로 묶일 수 있다는 것이다. 이렇게 범주화가 가능하다는 전제하에 부패에 관한 설명변수는 역사·문화적(historical and cultural), 정치적(political), 구조적(structural), 관료적(bureaucratic) 요인으로 분석될 수 있다(Holbrook and Meier, 1993: 33). 그리고 앞에서 보듯이 부패를 광의의 개념으로 볼 때 윤리적 개념과 동일시 되는 경향이 있다. 예를 들어, Holbrook and Meier(1993: 30)에 의하면, Heidenheimer (1970)의 개념 중 공익의 개념과 같이 폭넓은 방식으로 부패를 정의하게 되면, 부패는 비윤리적 행동과 흡사하게 된다는 점을 고려하면, 윤리의 결정요인을 위의 네 가지 차원으로 볼 수 있다.

부패에 관한 정치적 설명은 정치경제학자인 Rose-Ackerman(1978)에

의하여 이루어졌는데, 수리모형을 통하여 분권화(decentralization)와 경제적 경쟁(economic competition)이 정부의 악행에 대한 처방이라는 것에 반박하였다. 만약에 정치적 행위를 통해 부패행위를 처벌할 수 있는 확률을 높인다면 정치가 부패방지에 효과가 있다는 것이다. 선출직 공직자에 초점을 둔다면 “정치인들은 재선이 확실한 경우, 또는 실질적으로 패배가 확실한 경우에는 특정한 사안에 관하여 대표행위를 할 수 있다.”는 것이다. 따라서 부패에 대한 처방으로 Rose-Ackerman(1978)이 제시한 방법은 투표가 경쟁적으로 이루어지게 하여, 승패가 확실하지 않게 해야한다는 의미이다. 그러나 경쟁적 선거 자체가 부패를 방지하기 위한 충분조건이 되지는 않고, 지적인(intelligent) 유권자 역시 필요하다고 주장하였다. 즉 결론적으로 주어진 사안에 대하여 지적이고(informed) 관심이 있는(concerned) 유권자와 경쟁적 선거라는 정치적 절차가 있을 때 경쟁을 통하여 부패가 통제될 것이라는 설명이다(Rose-Ackerman, 1978).

한편, 부패의 기회가 늘어날수록, 즉 부패로부터 얻는 이익이 증가할수록 공직자는 부패로부터 취약하게 되는 것과 마찬가지로 정부의 규모가 증가하게 되면 부패를 범했을 때의 보상도 역시 증가한다(Johnston, 1986: 27).

현재까지의 행정윤리와 책임성 그리고 부패에 관한 연구는 주로 공직자 개인에 초점을 두었다. 다만, 행정윤리에 기존의 연구에서 이론적으로 논의한 대로 행정통제와 행정책임이 모두 포함되고, 각 행정이론에서 제시하는 종종 윤리적 가치라고도 여겨지는 행정가치를 고려한다면, 공공부문에 대한 통제를 제공하면서, 국민의 권익을 향상시키기 위한 윤리를 행정윤리로 그 개념을 확장하여 볼 수 있다. 이는 부패의 개념화에서 공익에



위반되는 행위를 부패로 보고, 부패하지 않은 온전한 상태를 행정윤리로 본 것과 상통하는 개념이다. 이러한 행정윤리를 제고하기 위한 정책을 행정윤리에 관련한 정책으로 볼 수 있다. 따라서 공직자 직면하는 구조적 상황을 구성하는 요인들이 과연 행정윤리 관련 정책에 어떠한 영향을 미치는지를 확인할 필요가 있다.

### 제 3 절 정책결정요인에 관한 선행연구

위의 이론적 배경에서 언급한 행정윤리를 제고하기 위한 정책은 법·제도에 비해 한정된 예산이라는 자원제약에 영향을 크게 받는다. 뿐만 아니라, 위의 이론적 논의에서 제시한 유형별 행정윤리는 한 가지 유형을 선택할 때 다른 유형의 선택에 대해 제약이 따른다는 점에서 두 가지 대안을 모두 선택할 수 없는 일종의 딜레마 상황을 구성하며, 어떠한 윤리적 의사결정을 할 것인가의 문제가 된다. 그렇다면, 첫째, “정부가 가용가능한 예산제약 하에서 윤리 관련 정책 뿐만이 아니라 다른 모든 정책을 함께 집행해야 하는 상황에서 어떠한 요인이 행정 윤리 관련 정책에 많은 자원을 투입하도록 하였는가?”에 관한 의문과 “여러 가지 유형의 행정윤리 관련 정책에 한정된 자원을 투입해야 하는 상황에서 정책결정에 영향을 미치는 행위자 및 환경적 요인들은 과연 어떠한 유형을 선택하도록 할 것인가?”에 관한 의문이 제기된다. 그러나 현재에 이르기까지 이러한 의문을 해결하기 위하여 진행된 연구는 없다고 볼 수 있다. 따라서 본 절에서는 정책결정 요인에 관한 주요한 연구들을 확인하고, 이를 연구설계에

적용하고자 한다.

## 1. 공직자의 정책결정

공직자는 정책제안 시기에서 시작해 예산편성 전략에 이르기까지, 그리고 입법자가 의도적으로 모호하게 만들어 놓은 법률준수를 위한 광범위한 규칙에 이르기까지 정치적 판단을 한다. 행정인은 공공정책의 형성과 이 채택을 위한 정치과정에서 핵심적 참여자가 된다(Cooper, 2012).

정책의 형성을 의사결정의 일환이라고 본다면, 그동안 의사결정을 지나치게 개인의 문제로 끌고 들어가면서 그 개인이 처한 상황이나 맥락의 힘을 과소평가했던 경향이 지적될 수 있다. 이것은 의사결정자의 독립성을 지나치게 강조한 것이나, 대부분의 정책 문제는 집단적 상황을 대변하는 구조적 문제다. 마찬가지로 인간의 욕구도 정책결정자 개인이 아니라 구조화된 욕망의 형태로 존재한다. 따라서 구조적으로는 서로 다른 행위자들의 욕구가 각자가 주장하는 대안을 중심으로 팽팽하게 맞서는 상황이 구조적 상황이 발생한다. 이러한 문제의식은 정책에 대한 의사결정을 공직자 개인적인 차원이 아니라, 공직자를 둘러싼 환경에 주목할 것을 제시한다. 예를 들어, 최근에 제시된 딜레마 이론에 의하면, 갈등당사자들 간의 대립 상황이라는 맥락 속에서 이루어지는 의사결정자의 결정을 강조한다(윤건수, 2017).

기존에는 정책결정은 공직자의 영역이 아닌 것으로 보기도 하였으나, Cooper(2012)가 지적한 바 있듯이 탈근대사회에서 행정과 정치의 역할을 분리된 것으로 정의하면, 공직자는 분화된 대중으로부터 고립되고, 자신이

행한 실질적인 정치역할을 이해하기 어렵게 된다는 것이다. 실제로 1981년에 행정공무원과 정치공무원이 얼마나 유사한 활동에 종사하였는지를 조사한 결과 행정공무원이 정책결정에 심각하게 관여하고 있고, 정치인이 행정적 문제에 관여함으로써 두 역할 유형이 상당히 수렴하고 있다고 한다(Aberbach, Putnam, and Rockman, 1981). 공직자는 공직을 수행함에 있어서 상관의 명령, 선출직 공직자의 요구, 고객의 기대, 개인의 선호와 경험에 영향을 받는다(윤건수, 2014).

Stone(1988)은 정책의 역설(Policy Paradox)에서 하나의 이념이나 가치가 다른 이념이나 가치와 충돌하는 경우가 발생할 수 있음을 제시하였다. 예를 들어, 자유를 보장하는 것과 평등을 추구한다는 것이 정책과정에서 서로 충돌하거나, 안전을 확보하는 전략과 효율성을 추구하는 전략이 서로 충돌하는 경우가 발생한다는 것이다. 이는 여러 가지 역할을 동시에 담당하고 있는 국가부문이 다양한 정책을 동시에 수행하기 때문에 여러 가지 이념과 가치가 충돌하는 상황이 발생할 수 있음을 함의한다. 그리고 정책을 보다 미시적인 수준에서 확인한다면, 그 안에서 더 많은 가치 간의 상충이 발생할 수 있다. 따라서 공직자의 역할은 정책을 수립하고 집행하는 과정에서 책임성의 요구에 맞는 행정적·윤리적 가치를 실현할 수 있도록 하는 것이다.

## 2. 정책결정의 환경적 요인

정책결정요인에 관한 연구는 초기에는 재정지출의 결정요인을 밝히고자 하는 데서 출발하였고, 초기에는 사회경제학적 요인이 유의미한 영향을

미치는 것으로 밝혀져 행정과 정치의 역할을 과소평가하게 하였으나, 후에 정치행정적 요인도 중요한 것으로 드러났다. 즉 정책은 정책결정자에 의해서 결정되고, 정책 결정자는 정치체제의 구조적 특성과 운영방식에 의해서 제약을 받는다는 것이다(정정길, 2011).

정치행정적 요인을 강조하는 대표적인 모형은 Key-Lockard의 참여·경쟁 모형으로 정책에 직접적인 영향을 미치는 요인은 정치체제뿐이라고 한다. 즉 환경적 요인은 직접적으로 정책에 영향을 미치는 것이 아니라 정치체제를 통해서만 가능하다는 것이다. 즉 모형의 이름과 마찬가지로 정치참여 또는 정치적 경쟁 등이 정부의 예산지출에 영향을 미친다고 본다(이희선·이동영, 2004). 이와 같은 맥락에서 교과서적인 연구로 Key(2949)의 연구가 있다. 즉 정당 간의 경쟁이 치열할수록 공약을 다양하고 차별하게 하면서 다수를 차지하는 저소득층의 영향력이 증대된다는 것이다. 연구결과 정당에 대한 지지율과 투표율 등 정치적 변수들이 재정지출을 결정한다는 결론이 도출되었다.

Dawson and Robinson(1963)은 기존의 정치체제에 관한 연구에 사회경제적 변수를 포함하여 복지지출의 결정요인을 분석하는 새로운 연구를 수행하였다. 연구결과 정당 간 경쟁은 복지지출과 유의미한 상관관계를 갖지 않고, 오히려 일인당 소득이라는 사회경제적 요소가 영향을 미친 것으로 보았다. 한국에서는 다소 혼재된 결과가 나타났다. 복지정책의 경우에는 정치·행정·경제적 요인이 아니라 사회적 요인에 의해 예산이 결정된다는 연구결과(박범중, 2005)와 정치적 요인에 의해 결정된다는 연구결과(심상길, 2006)가 나타났다. 그리고 문화정책의 경우에는 정부의 의지와 관련이 없이 정치·경제·사회적 요인에 의해 결정된다는 연구결과를 확인할 수

있었다(이병량, 2011). 한편, 재난에 관한 예산지출은 경제적 요인과 부분적인 정치적 요인에 의해 결정됨을 확인할 수 있었다(안치순, 2017). 구체적으로는 아래와 같다.

심상길(2006)이 사회복지정책을 결정하는 주요요인이 무엇인가를 규명하고자 하였다. 복지정책의 실행을 복지비지출이라고 보고, 복지비지출을 결정하는 요인을 정치적, 경제적, 사회적 요인으로 나누고 김영삼 정부와 김대중 정부를 비교하여 확인하였다. 정치적 요인으로는 정치권력의 정당성, 선거주기, 의회와 정부 중 권력의 중심소재를 고려하였고, 경제적 요인으로는 경제성장률로 보았다. 그리고 사회적 요인으로는 소득분포, 노동조합 조직률, 노사분규 발생빈도를 포함시킨 결과 정치적 요인이 중요한 영향을 미치는 것으로 나타났다.

박범중(2005)은 한국 복지정책결정에 있어 정치적 요인과 경제적 요인 중 어떠한 요인이 더 중요한 영향을 미치는가를 실증적으로 검증하여 한국복지정책 결정에 중요한 영향을 미치는 요인을 찾아내고자 하였다. 종속변수는 국민1인당 사회복지비와 일반회계대비 사회복지예산을 사용하며, 독립변수로는 GNI, 지니계수, 실업율, 산업화율, 노사분규수, 여당의석 점유율, 선거유무 그리고 국방비를 사용하였다. 그리고 다중 회귀분석을 통해 관계를 살펴본 결과, 국방비와 산업화율이 강한 인과관계가 있음을 알 수 있었다. 한국복지정책은 단순히 정치적 요인이나 경제적 요인이라는 특정요인에 의해 결정되기보다는 절충론의 주장처럼 서로 보완적 관계에서 서로 참여하고 경쟁하는 관계에 의해 결정되었다고 보았다.

이병량(2011)은 지방자치단체를 중심으로 문화예산 결정요인에 관한 연구를 수행하였다. 많은 지방자치단체들이 ‘문화의 도시’를 도시의 비전

으로 제시하게 된 것은 1990년대 후반 이후 이루어진 중요한 변화 가운데 하나인데, 실제로 비전의 변화가 실제로 자치단체의 정책 우선순위에 변화를 일으켰는지, 그리고 그러한 변화가 예산을 통해 반영이 되고 있는지에 관해 답하고자 하였다. 2008년~2010년 동안 경기도 기초자치단체의 도시비전과 문화예산의 변화문화예산에 영향을 미칠 것이라 예상되는 다양한 경제적, 정치적, 환경적, 인구통계적 혹은 제도적인 요소들을 찾아 회귀분석모형의 통제변수로 포함시켰다. 그 결과 문화예산의 규모 자체에 ‘문화도시’라는 도시 비전이나 목표가 미치는 영향은 미미하다는 점을 발견할 수 있었다. 오히려 지방자치단체의 문화예산규모에는 자치단체의 인구통계학적 구성이나 재정적 상황, 사회·지리적 위치 등이 영향을 준다는 점을 확인할 수 있었다.

안치순(2017)은 한국정부에서 재난관리 예산지출에 미치는 영향요인이 무엇인가를 실증적으로 분석하는 데 목적이 있었다. 재난관리에 예산 결정에 영향을 미칠 것으로 추정되는 요인을 경제요인, 사회요인, 정치요인, 그리고 수요요인과 점증요인으로 구성하였다. 연구결과 1인당 국민소득과 실업률 등의 경제요인은 재난관리 예산지출에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그리고 인구규모와 도시화 등의 사회요인은 재난관리 예산지출에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 정치요인 중 대통령선거는 재난관리 예산지출에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타난 반면, 국회의원선거는 재난관리 예산지출에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

## 제 4 장 연구설계

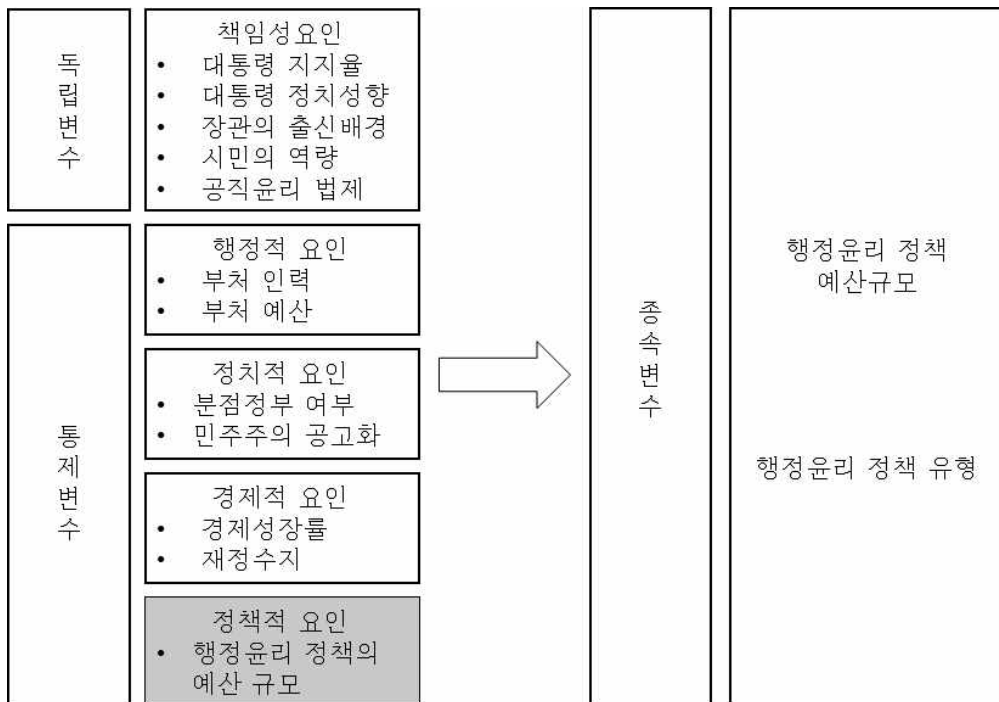
본 연구는 위에서 제시한 이론적 분석틀을 바탕으로, 행정윤리 관련 정책에 대해 “한국에서 행정윤리 정책이 어떻게 구성되어 왔으며, 예산규모는 어느 정도인가?”, “정부가 가용가능 한 예산제약 하에서 행정윤리 정책 뿐만이 아니라 다른 정책을 함께 집행해야 하는 상황에서 어떠한 요인이 행정윤리 정책에 많은 자원을 투입하도록 하였는가?”, “여러 가지 유형의 행정윤리 관련 정책에 한정된 자원을 투입해야 하는 상황에서 정책 결정에 영향을 미치는 행위자 및 환경적 요인들은 과연 어떠한 유형을 선택하도록 할 것인가?”라는 연구문제를 제시한다. 이는 그동안 행정윤리와 책임성 등의 개념적 진보의 미진함은 제도 중심의 접근방법과 규범적 모호성에서 기인하는 것일 수도 있다는 지적을 반영한 것이다.

본 연구는 행정윤리 관련 정책과 그 정책의 예산규모를 주요 종속변수로 한다. 먼저, 위에서 제시한 대로 공직자의 책임성 및 윤리적 의사결정과 관련된 변수들의 특징을 독립변수로 하여, 행정윤리 관련 정책 예산에 미치는 영향을 회귀분석모형을 사용하여 그 영향을 확인한다. 그리고 관련 변수들 및 정책의 예산규모가 어떠한 행정윤리 관련 정책 유형을 선택하게 하는지를 다항선택모형을 통하여 확인한다.

윤리정책을 예산으로 측정한 이유는 다음과 같다. 먼저, 민주주의 정치체제 하에서 유권자의 집합적 수요에 대응하여 공공재 및 서비스 그리고 이전지출이 예산을 통해 제공되므로 국민들의 진정한 선호를 나타내는데 민주적 과정이 성공을 거두는 예산결정과정인 이루어진다면 정부의 활동은 국민의 진정한 선호를 반영하고 있다고 할 수 있다. 즉, 정부의 예산편

성은 일차적으로 정부의 정책결정을 반영한다고 할 수 있다. 둘째, 지출금은 기회비용을 갖기 때문에 이들은 정부의 숨겨진 선호(hidden preference)를 시현(示顯)하는 것이다. 따라서 공공지출의 규모와 구조의 역사적 전개과정에 관한 정보는 그 자체로서도 흥미있는 것일 뿐만 아니라, 실증이론에 의하여 설명되어야 할 사실들이다(김영수, 1991). 본 연구의 분석틀은 아래 <그림 5>와 같다.

<그림 4-1> 분석틀



주: 정책적 요인은 행정윤리 정책 유형 선택에 관한 분석에만 통제변수로 포함됨.



## 제 1 절 변수 설정

### 1. 종속변수

Dubnick(2003)은 설명책임과 윤리적 행동은 제도적 맥락 외의 관점에서는 거의 인식되지 않고 있다는 점을 문제점으로 지적한다. 따라서 행정윤리와 책임성에 관한 연구는 결과적으로 책무성은 감독의 특정한 제도적 형태와 관련이 있는 것으로, 그리고 윤리적 행동은 강령과 법규에 관한 내용에 한정되었다고 비판한다. 본 연구는 정책과 예산을 대상으로 함으로써 시기별로 정부가 행정윤리에 관해 어떠한 노력을 기울였는지를 파악하고자 한다. 법과 제도로 판단하는 경우 큰 윤리적인 진보에 관해 연구할 수 있다는 장점이 있으나, 정부가 어떻게 반응을 하였는지에 관해 실증적으로 확인하기 힘든 단점이 있다.

이 연구는 유형별 행정윤리 정책과 정책의 사업예산이다. 이를 확인하면, 해당 시점에 정부가 중요시하는 정책이 무엇인지를 파악할 수 있으며, 그 추이를 파악할 수 있다. 사회적 인식의 제고 혹은 변화로 인하여 더 이상 사업의 필요성이 없는 경우에는 예산이 편성되지 않을 가능성이 있다. 따라서 바로 그 당시에 중요시하는 정책이 무엇인지에 관하여 볼 수 있는 장점이 있다. 이러한 이유에서 윤리정책 유형과 유형별 예산규모 및 정책 수를 확인하는 것은 의미가 있다.

먼저 “정부가 가용가능 한 예산제약 하에서 행정윤리 정책뿐만이 아니라 다른 정책을 함께 집행해야 하는 상황에서 어떠한 요인이 행정윤리 정책에 많은 자원을 투입하도록 하였는가?”라는 연구문제에 따라 개별 행정

윤리 정책의 예산액을 종속변수로 한다. 그리고 “여러 가지 유형의 행정 윤리 관련 정책에 한정된 자원을 투입해야 하는 상황에서 정책결정에 영향을 미치는 행위자 및 환경적 요인들은 과연 어떠한 유형을 선택하도록 할 것인가?”라는 연구문제에 대한 답을 얻기 위하여 개별 행정윤리 정책의 유형을 종속변수로 한다.

정책예산은 각 부처의 주요사업비를 기준으로 하였다. 한국에서 예산은 인건비, 기본경비, 주요사업비로 구성이 된다. 이때 인건비와 기본경비는 관심의 대상이 되는 사업 뿐만이 아니라 다른 사업을 수행함에도 필요한 인건비와 조직운영경비를 의미하며, 한 명의 인력 또는 하나의 조직은 복수의 기능을 담당하는 경우가 많으므로, 분석의 대상에서는 제외하였다.

## 2. 독립변수: 책임성과 행정윤리의 환경적 요인

본 연구에서 책임성과 관련된 독립변수는 “윤리적 의사결정 상황에서 공직자에 책임성을 요구하는 행위자 등 공직자를 둘러싼 환경적 특성이 행정윤리 관련 정책 예산규모와 정책유형 선택에 미치는 영향은 무엇인가?”를 확인하기 위하여 구성된 변수이다.

분석을 위해서 Cooper(2012)가 윤리적 의사결정에서 지적인 바와 마찬가지로, 공직자를 둘러싼 환경적 요인을 확인하고자 한다. 그리고 이러한 환경적 요인을 그동안 행정윤리 및 부패에 관한 연구에서 지적된 바와 연관시켰다. Cooper(2012)는 환경적 요인으로 결정행위를 장려하거나 저지할만한 조직의 구조와 문화의 특징, 결정에 관련된 계층구조에서 요직을 담당하고 있는 사람들의 특징, 비공식적인 제재를 통해서 결정의 집행을

방해하거나 행동을 지지하는 조직문화의 규범이 존재하는지를 확인해야 한다고 하였으나, 이는 공직자 개인이 업무와 관련된 일상에서 직면하는 내용과 관계된 것으로, 정책결정과 집행에서는 일정한 수정이 필요하다. 공직자는 공직을 수행함에 있어서 상관의 명령, 선출직 공직자의 요구, 고객의 기대, 개인의 선호와 경험에 영향을 받는다(윤견수, 2014: 21)는 주장, 그리고 책임성의 요구주체로서 상급자, 정치인, 시민을 주요한 변수로 반영하고자 하였다. 이는 Merton(1968)이 지적한 사회적 과정과도 상통한다. Merton(1968)에 의하면 사회적 기제는 사회구조의 일정 부분에 대해 일정한 결과를 초래하게 하는 사회적 과정을 의미한다. 따라서 사회적 시각은 책무성의 형태와 기능이 사회적 행위자에게 책임성에 상응하는 행동을 하도록 압력으로 작용하는 과정을 강조한다.

공직자는 법의 지지를 통한 선출직 공직자, 상사와 부하직원, 시민에 대한 책임을 진다. 이를 정책결정에 초점을 둔다면, 공직자는 대통령, 장관, 시민, 공직자윤리와 관련된 법률 제정이라는 정치적·사회적 분위기에 영향을 받을 수 있다. 이를 측정하기 위하여, 기존 행정윤리에 관한 선행연구에 기반을 두었다.

대통령의 경우에는 득표율이 적은 경우에 대표행위를 하지 않으므로 보다 윤리적일 것이라는 Rose-Ackerman(1978)의 논의에 근거하여, 대통령 지지율을 확인한다. 대통령 지지율이 낮을수록 행정윤리 관련 정책이 나타날 가능성이 높아질 것이다. 그리고 대통령의 정치성향에 따라 행정윤리 관련 정책에 차이가 있을지를 확인해 보았다. 장관의 경우에는 공직자 출신의 관리자가 법규에 더 민감성을 가지고 있으므로 윤리적일 것이라는 논의에 근거하여, 출신배경을 정치인, 공직자, 시민으로 나누어 확인한다.

Frederickson(1993)에 의하면, 관료 출신이 정치인 출신에 비해 더 윤리적 일 것이라고 한다. 다만, 책임성 요구자가 정치인, 상급자, 시민으로 구성 된다는 점과 한국의 행정에서 장관 출신은 정치인과 공직자 이외에도 시민이 있다는 점을 고려한다면, 장관의 배경은 공직자, 정치인, 시민으로 구성하는 편이 적절할 것이다. 시민에 대한 책임성은 행정심판인용률로 측정을 하였다. 마지막으로, 공직자윤리와 관련된 부패방지법과 청탁금지법의 제정 여부로 공직자의 윤리와 관련된 사회적·문화적 분위기를 측정하였다.

### 3. 통제변수

통제변수는 행정적 요인, 정치적 요인, 경제적 요인, 사회적 요인, 정책적 요인으로 나누어 측정하였다. 행정적 요인은 인적·재정적 여력을 확인하기 위하여 부처별 공무원 수와 예산으로 측정하였으며, 이는 Lipsky(1981)가 제안한 대로 인적·재정적 지원이 빈약한 경우 공직자들이 온전한 공공서비스의 제공과 시민으로부터 괴리된다는 점을 반영한 것이다. 그리고 정치적 요인은 민주주의의 공고화 여부, 단점정부 여부로 측정을 하였다. 1997년과 2007년에 ‘두 차례의 정권교체 검증(two turnover test)’을 통과함으로써 한국에서는 민주주의의 공고화가 이루어졌다고 평가할 수 있다(정용덕, 2010). 그렇다면 민주주의의 공고화는 한국에서 행정윤리가 부패 및 민주화에 관한 논의와 함께 발전해 왔음을 고려할 때 행정윤리 정책에 유의미한 영향을 미칠 수 있다. 그리고 경제적 요인으로 는 경제성장률과 재정수지를 포함하였다. 이는 각 정책을 담당하는 개별

국가기구 뿐만이 아니라 국가부문 전체의 자원과 여력을 확인하기 위하여 포함된 변수이다.

<표 5-1> 주요변수 및 연구모형

	요인	변수명	측정
종속변수	행정윤리 정책	행정윤리 정책 예산*	ln(예산규모)
		행정윤리 정책 유형**	윤리정책 유형
독립변수	책임성요인	대통령	대통령지지율
		대통령	정치성향 (보수=0, 진보=1)
		장관	정치, 공직, 시민
		시민	행정심판 인용률
		공직자윤리(부패)	부패방지법, 청탁금지법
통제변수	행정요인	부처인력	부처공무원 수
		부처예산	부처예산액
	정치요인	분점정부 여부	단점=0, 분점=1
		민주주의 공고화	2008년 이전 이후
	경제요인	경제성장률	경제성장률(%)
		재정수지	재정수지
	정책예산요인**	예산규모**	ln(예산규모)

주: \* 윤리정책 예산규모를 종속변수로 하는 합동 및 고정효과모형에 적용

\*\* 윤리정책 유형을 종속변수로 하는 다항선택모형에 적용

한편, “어떠한 요인이 베버관료제 형이 아니라, 다른 유형을 선택했는가?”를 답함에 있어서는 정책 예산액 또한 변수에 포함하였다. 정책에 소요되는 예산이 더 많을수록 국가가 보유한 자원을 더 크게 소모시키기 때문에 상대적으로 해당 정책을 덜 선택할 수 있기 때문이다.

위에서 언급한 독립변수 및 통제변수는 윤리적 가치 판단과도 관련이 깊은 변수가 된다. 윤리적 판단이 가치 판단을 의미한다고 할 때(오석홍, 1998; 정용덕, 2001) 하나의 공동체 내에서 지향해야 할 가치기준에 대해 끊임없는 논쟁이 이루어지지만 어떠한 형태로든 그 공동체 내에서 서로 다른 시각 간의 합의 혹은 타협이 이루어지지 않으면 안 된다. 한 공동체 내에서 합의된 가치체계가 존재하지 않는다면 사회적 갈등과 충돌이 발생할 것이기 때문이다. 실제로 모든 사회는 당시의 지배적인 가치체계를 가지고 있으며, 그것은 현존하는 사회 질서를 반영하고 지지한다. 이 지배적인 가치체계는 직접적이든 간접적이든, 또 명시적이든 암묵적이든 사회의 다양한 공식적, 비공식적 제도들에 의해 영속화되는 경향이 있다. 이 때문에 윤리의 문제는 그 사회에 지배적인 권력에 대한 이해를 필요로 하기 때문이다(정용덕, 2001).

## 제 2 절 자료의 수집 및 분석

개별 정책의 예산자료는 각 행정부처에서 국회에 제출하는 예산사업설명서를 참고하였다. 예산사업은 인건비, 기본경비, 주요사업경비로 구성되고, 이중 주요사업경비로 예산을 측정하였다. 시간적 범위는 1998년부터 2019년으로 22년간이다. 이러한 시간적 범위는 보수정권 9년과 진보정권 13년을 포괄한다. 먼저, 예산사업설명서를 바탕으로 모든 예산사업을 검토한 후에 위에서 제시한 이론적 분석틀에 따라 행정윤리 정책을 선별해 내었다. 그 결과 행정윤리 정책을 담당하는 국가기구인 감사원, 국가인권위원회, 국무총리실, 국민고충처리위원회, 국민권익위원회, 국회, 국정홍보처,

대법원, 대통령실, 법무부, 법제처, 부패방지위원회, 인사혁신처, 중앙선거관리위원회, 중앙인사위원회, 총무처, 행정안전부 18대 기구로 나타났다. 이러한 부처는 Lowi(1972)의 정책유형 분류와 정용덕(2001)의 국가기구 분류에 의하면, 구성정책과 구성정책을 담당하는 부처에 해당한다. Lowi(1972)는 정책을 배분정책(distributive policy), 규제정책(regulatory policy), 재분배정책(redistributive policy), 구성정책(constitutional policy)로 구분하였으며, 특히 이 중에서 구성정책은 다른 세 가지 정책에 포함되지 않는 정부운영과 관계된 정책들을 포함한다.

행정윤리 정책은 배버관료제형, 신행정론형, 신공공관리론형, 신공공서비스론형으로 분류하였다. 첫째, 배버관료제형 행정윤리 정책은 기존 공직윤리에 관한 논의와 마찬가지로 공직기강 확립 또는 부패방지에 해당하는 항목을 포함하였다. 예를 들어, 공직자 행동강령 운영, 부패방지 조사, 부패방지 종합센터구축, 부패신고자보호보상, 공직기강확립대책 추진이 포함되었다. 둘째, 신행정론형 행정윤리 정책은 경제·사회·문화적 권리 및 사회적 형평과 관련된 정책을 포함하였다. 이에는 고충민원처리, 고충민원통합정보시스템, 시민고충처리위원회 활성화, 행정심판운영, 인권제도 상담원 운영, 인권보호정책 및 제도 구축, 인권법령 정비시스템, 상담서비스 접근성 제고, 인권교육연구와 콘텐츠 개발과 같은 정책을 포함한다. 셋째, 신공공관리론형 행정윤리 정책에는 효율성을 관리하고 통제하고자 하는 목적을 가진 정책을 선별하였다. 예를 들어, 민간위탁과 조직수평화는 효율성을 달성하고자 하는 정책에 해당하나, 성과평가 또는 행정모니터링은 효율성 통제 및 관리와 관계가 깊다. 신공공관리론형 정책에는 예를 들어, 성과관리 등 공통혁신 과제, 정부업무평가위원회 운영, 정부업무평가 포

상, 행정서비스 모니터링, 전자통합평가, 국정과제 점검 및 고나리의 효율적 추진, 행정서비스혁신능력개발, 고객만족관리 및 이미지제고 등을 선별하여 포함하였다. 마지막으로, 신공공서비스론형 정책에는 시민과 공동체의 정치적 권리를 강화하는 목적을 가진 정책을 포함하였다. 이에선 비영리민간단체 지원, 생활공감정책 추진, 밝고 건강한 국가·사회 건설, 지방행정종합정보공개시스템, 성숙한 자유민주가치 함양, 법령정보제공, 알기쉬운법제구축, 수요자중심법령정보서비스, 법령정보제공 등이 포함된다.

첫 번째 연구문제인 “정부가 가용가능 한 예산제약 하에서 행정윤리 정책 뿐만이 아니라 다른 정책을 함께 집행해야 하는 상황에서 어떠한 요인이 행정윤리 정책에 많은 자원을 투입하도록 하였는가?”를 해결하기 위하여 합동(pooled) OLS와 고정효과 모형(fixed effect model)을 사용하였고, 두 번째 연구문제인 “여러 가지 유형의 행정윤리 관련 정책에 한정된 자원을 투입해야 하는 상황에서 정책결정에 영향을 미치는 행위자 및 환경적 요인들은 과연 어떠한 유형을 선택하도록 할 것인가?”를 위하여 다항선택모형(multinomial logistics model)을 적용하였다.

다항선택모형을 적용한 이유는 다음과 같다(고길곤, 2018). 종속변수가 0과 1의 값만을 갖는 경우 이 범주형 변수와 독립변수의 관계를 선형의 회귀직선으로 나타내는 것을 오차가 클 뿐만 아니라 두 변수 간의 관계를 해석하는 것도 쉽지 않다. 알고자 하는 것이 독립변수의 값의 변화에 따라 종속변수가 특정 범주를 가질 확률이지만 전통적인 통상최소제곱(ordinary least square, OLS) 모형을 이용하여 이를 추정하기는 쉽지 않다. 따라서 종속변수가 범주형 변수인 경우 이러한 자료의 특성 때문에 OLS가 아닌 새로운 접근이 필요하다. OLS에 기반을 둔 확률추정은 몇



가지 심각한 문제를 갖고 있다.

첫째, 오차항의 정규분포(normal equation) 가정의 위배이다. 관찰된 종속변수  $Y_i$ 의 값은 0과 1의 값만을 가지기 때문에 오차항도 두 개의 값을 가질 수밖에 없다. 주어진  $i$  번째 관찰점의 오차항이 가질 수 있는 값이 두 개밖에 없으므로 정규분포를 따른다는 가정은 타당하지 않게 된다.

두 번째 문제는 오차항의 등분산(homogeneous variance) 가정의 위배이다. OLS에서는 독립변수인  $X_i$ 가 비확률변수라고 가정되고 종속변수  $Y_i$ 의 분산은 곧 오차항의 분산이 된다. 이때  $i$  번째 관찰점의 종속변수  $Y_i$ 의 분산은 관찰점과 관계 없이 일정하다고 가정한다. 그러나 종속변수가 범주형 변수의 경우에는 오차항의 분산은  $X_i$ 값에 의존하기 때문에 모든 종속변수 값에서 동일 분산을 갖는다는 가정(homoscedasticity)을 위반하게 되는 것이다. 등분산 가정을 위반하게 되면 추정된 회귀계수는 더 이상 효율적인 추정량이 되지 못하여 회귀계수에 대한 통계적 가설검정 결과를 타당하지 않게 만든다.

셋째, OLS 모형을 통해 추정된 1이 일어날 사건의 확률의 값이  $X_i$ 값에 의존하기 때문에  $X_i$ 값이 상당히 크거나 작게 되면 추정된 확률이 0보다 작거나 1보다 커지는 문제가 발생하게 된다. 즉 확률은 0과 1 사이의 값을 갖는다는 확률의 공리를 위배하게 되는 것이다.

이항변수 형태를 보이는 종속변수에 대한 OLS 모형의 한계를 극복하기 위해 제시된 것이 로지스틱 회귀분석이다. 로지스틱 회귀분석은 다음과 같은 통상최소제곱(OLS) 회귀분석과 몇 가지 구분되는 차이가 있다. 첫째, 종속변수  $Y$ 는 두 개의 값만을 갖기 때문에 연속형 변수를 가정하는 OLS와는 차이가 난다. 종속변수가 연속형 형태로 측정되어 있는데 이를

이항변수(binary variable)로 만들어 로지스틱 회귀분석을 수행하면 정보의 손실이 생기는 문제가 발생하게 된다. 둘째, Y와 X의 관계는 선형의 관계를 갖지 않고 비선형의 관계를 갖는다. 셋째, 로지스틱 회귀모형을 어떻게 설정하는지에 따라 달라지겠지만 로지스틱 회귀모형의 오차항은 정규분포를 따른다는 가정을 사용하지 않는다. 넷째, 오차항의 등분산성 가정도 요구하지 않는다. 다섯째, 로지스틱 회귀분석은 표본의 크기가 OLS보다 커야한다. OLS에서는 일반적으로 독립변수당 최소 10개의 혹은 30개의 관찰점을 요구하기도 한다. 다항선택모형은 이항 로지스틱 회귀분석이 일반화된 모형이다. 종속변수의 범주가 3개 이상이라는 점에서 차이가 나지만, 이항 로지스틱 회귀분석의 논리를 확장하고 있을 뿐이다(고길곤, 2018).

## 제 5 장 실증적 분석결과

한국의 관료들은 취약한 정당성에 기반을 둔 그들의 정치적 주인의 충실하고 정교한 도구로서 행동해 왔다. 더 나아가서 그 정치적 주인의 정책방향에 편승하고 더불어 이익을 향유하는 데까지 발전해 왔었다는 비판이 있다(정용덕, 2001). 그렇다면, 행정윤리에 관한 시각으로 확인하였을 때 과연 실제로 관료제는 공직윤리라는 관점에서 스스로를 얼마나 제약해 왔으며 시민사회에 대한 고려는 어떻게 이루어져 왔는가에 대한 고민을 해 볼 수 있을 것이다.

### 제 1 절 기술통계 분석

위에서 언급한 바 있듯이 본 논문의 자료는 정부에서 국회에 제출한 예산사업설명서를 토대로 구축되었다. 전체 예산사업을 모두 검토한 결과 행정윤리 정책은 대법원과 국회를 포함한 18개 정부부처에 의해 실시되었다. 이러한 국가기구들은 구성정책(Lowi, 1972)을 담당하는 부처(정용덕, 2001)에 의해 정책이 수립되었다. 기술통계 분석을 실시한 결과는 <표 6-1>과 같다. 1998년부터 2019년까지의 정책 중 행정윤리정책으로 총 1,704개의 정책이 선별되었으며, 각 부처는 평균적으로 3,755,359.2천원의 예산을 배정하였다. 가장 예산규모가 큰 정책은 2008년도의 일제강제동원 피해자지원 사업으로 예산액은 244,575,000천원이었다. 그리고 가장 예산규모가 작은 정책은 2007년도의 기록물관리 사업으로 8,450천원이 배정되었다.

행정윤리 정책 유형별로는 신공공서비스론형 행정윤리 정책이 558개로 그 수가 가장 많았고, 베버관료제형 행정윤리 정책이 294개로 가장 적었다. 베버관료제형 정책은 주로 부패 및 공직기강과 관련된 정책으로서 법률 등에 의해서도 집행이 된다는 점에서 정책 수가 가장 적을 것으로 예상할 수 있었다. 그리고 신행정론형 행정윤리 정책은 신공공서비스론형 행정윤리 정책과 유사하게 546개, 신공공관리론형은 베버관료제형과 유사한 정도로 306개 정책이 수립되었다. 이 중에서 베버관료제형 정책이 5,247,402천원으로 예산규모가 가장 컸으며, 신공공서비스론형 정책이 2,601,866천원으로 예산규모가 가장 작았다. 그리고 신행정론형 정책은 평균 예산규모가 4,677,277천원, 신공공관리론형 정책은 2,780,264천원으로 베버관료제형 정책의 뒤를 이었다.

책임성 요인은 위에서 언급한 바와 마찬가지로 기존 설명책임(accountability)의 논의에 따라 대통령, 장관, 시민, 그리고 부패와 관련된 공직자 윤리로 구성하였다. 먼저, 대통령 지지율은 2017년 문재인 정부에서 74.3%로 가장 높았고, 2006년 노무현 정부에서 18.8%로 가장 낮았다. 평균적으로 1998년부터 2019년의 기간 동안 대통령 지지율은 39.1%로 나타났다. 연구에 포함된 정책을 담당하는 정부기구 장관의 출신배경은 법조인을 포함한 공직자 출신이 1,051명, 정치인 출신이 410명, 시민 출신이 243명으로 나타났다. 공직자를 둘러싼 책임성 요인 중 시민 요인은 정부와 시민 간의 관계적 측면에서 확인하기 위하여 행정심판 인용률로 측정하였다. 문재인 정부 시기인 2017년도에 35.9%로 가장 높았고, 노무현 정부 때인 2005년에 15%로 가장 낮았다. 평균적으로는 21.7%의 인용률을 나타냈다.

<표 6-1> 기술통계량

	요인	변수명	측정	관측치 (정책수)	평균	표준편차	최소값	최대값
종속 변수	행정윤리 정책	행정윤리 정책 예산	단위: 천 원	1,704	3,755,359.2	12,161,384.4	8,450	244,575,000
		행정윤리 정책 유형*	베버관료제형	294	5,247,402.3	15,979,500.4	40,000	200,000,000
			신행정론형	546	4,677,277.9	14,519,384.3	8,450	244,575,000
			신공공관리론형	306	2,780,264.1	9,723,294.6	30,000	111,300,000
			신공공서비스론형	558	2,601,866.1	7,481,432.2	16,155	150,000,000
독립 변수	책임성 요인	대통령	대통령지지율	1,704	39.1	14.0	18.8	74.3
		대통령	보수=0, 진보=1	1,704	0.48	0.499	0	1
		장관**	공직자 출신	1,051	3,348,259.0	11,398,698.3	16,155	244,575,000
			정치인 출신	410	3,602,592.8	8,523,557.8	8,450	150,000,000
			시민 출신	243	5,773,863.6	18,692,545.6	30,000	200,000,000
		시민	행정심판 인용률	1,704	21.7	7.1	14.0	35.9
		공직자윤리(부패)	부패방지법	1,704	0.96	0.184	0	1
		공직자윤리(부패)	청탁금지법	1,704	0.23	0.422	0	1
통제 변수	행정 요인	부처인력	부처공무원 수	1,704	4,219.8	7,352.2	82	33,156
		부처예산	부처예산액	1,704	12,512,622	17,502,445	2,544,029	55,389,642
	정치 요인	분점정부 여부	단점=0, 분점=1	1,704	0.2	0.402	0	1
		민주주의 공고화	2008년 이전 이후	1,704	0.7	0.46	0	1
	경제 요인	경제성장률	경제성장률(%)	1,704	3.7	2.2	-5.5	11.3
		재정수지	단위: 조 원	1,704	10.7	14.5	-18.8	37.0
	정책예산	행정윤리 정책 예산	단위: 천 원	1,704	3,755,359.2	12,161,384.4	8,450	244,575,000

주: \* 행정윤리 정책유형의 평균, 표준편차, 최소값, 최대값은 예산규모(단위: 천원)의 측정값임.

\*\* 장관 출신배경의 평균, 표준편차, 최소값, 최대값은 예산규모(단위: 천 원)의 측정값임.

통제변수는 행정요인, 정치요인, 경제요인으로 구성하였으며, 유형별 행정윤리 정책 선택의 결정요인 분석에 한하여 예산규모를 통제변수 중 정책예산 요인으로 포함하였다. 예산규모는 행정윤리 정책 예산규모의 결정요인 분석에서는 종속변수가 된다. 행정적 자원 또는 여력을 나타내는 행정요인 중 부처인력 즉 부처별 공무원 수는 2019년 법무부에서 33,156명으로 가장 많았고, 2001년 국정홍보처에서 82명으로 가장 적은 수치를 나타내었다. 연구 대상기간 동안 부처별 인력은 평균적으로 4,219.8명이었다. 그리고 부처예산은 2019년 행정안전부에서 55,389,642 천원으로 가장 많았고, 2011년 국정홍보처에서 2,544,029 천원으로 가장 적었다. 전체 기간 및 부처 평균 예산규모는 12,512,622 천원이었다.

한국의 정부는 1998년부터 2019년까지 대부분의 경우 단점정부로 구성되었다. 연구에 포함된 1,704개의 정책 중 분점정부 시기에 수립된 정책은 343개에 불과하였다. 2008년도는 한국 행정사에서 두 번째 민주적인 정권 변화로 인한 대통령의 취임시기로 민주주의의 공고화를 의미한다. 경제성장률과 재정수지는 한국의 국가부문 전반적으로 정책을 형성하고 집행을 할 수 있는 자원과 여력이 충분했는지와 정책을 수립하는데 어떠한 영향을 미쳤는지를 확인하기 위하여 변수로 포함하였다.

## 제 2 절 행정윤리 정책 수의 연도별·정권별 변화

1998년부터 2019년까지 22년간의 추세를 전반적으로 보면, 김대중 정부와 노무현 정부에서 증대된 행정윤리 정책 수가 현재까지 이어져 오고 있는 것으로 볼 수 있다. 연구의 대상이 된 전체 정책의 변화 추이는 <그림

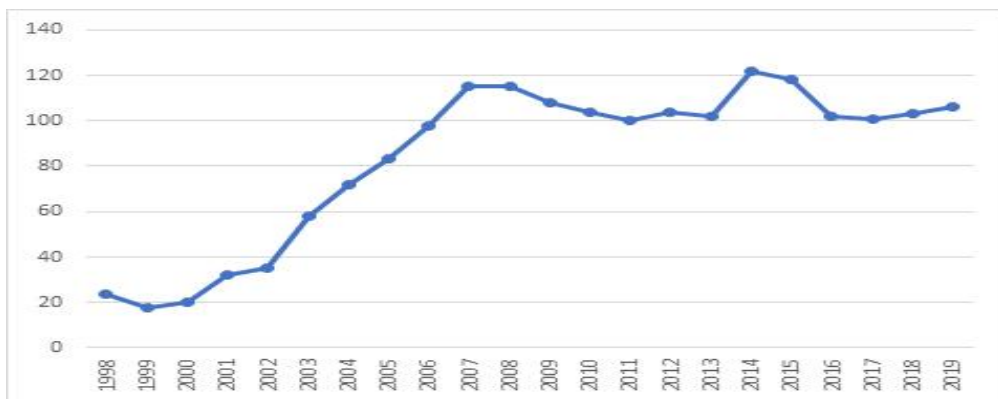
6-1>과 같다. 1998년과 1999년 사이에 감소하였으나 그 이후로 2007년까지 10년간 그 수가 꾸준히 증가하였다. 2008년에 이명박 정부가 들어서면서 감소세로 들어섰다. 그러나 그 이후로 큰 폭의 변화는 2014년의 증가에서 두드러졌고 다시 감소하다가 2017년부터 약한 증가세를 보였다.

김대중 정부는 대한민국 정부 수립 이후 최초로 민주적이고 평화적인 여야 간 수평적 정권 교체가 실현된 정부로 볼 수 있는데, 이는 한국 민주주의가 과거 민주주의 ‘회복’ 또는 민주주의로의 ‘체제 이행(transit)’ 차원을 넘어 새로운 차원의 민주주의로 ‘체제 전환(transformation)’ 했음을 의미한다(문정인, 2014). 따라서 김대중 정부는 지난 대한민국 역사상 쌓인 적폐를 제거하고 그동안 소외되었던 계층과 지역에 대한 고려를 확장할 임무를 띠고 있었다. 정치 측면에서는 국민의 자유와 인권 신장을 위해 전임 정권들과 차원이 다른 민주주의를 실시할 필요가 있었고, 경제 측면에서는 외환위기를 극복하고 한국 경제의 경쟁력을 제고하면서도 서민들의 피해를 최소화하는 조치를 취해야 하는 상황이었다(하태수, 2017). 이러한 점은 행정윤리 총 정책 수에서 잘 드러난다. 김대중 정부 초기에는 약 20개에 불과했던 정책이 2003년에는 약 60개 정도로 크게 증가하였다.

김대중 정부에 이어 노무현 정부에서는 그 증가세가 더욱 두드러지게 나타났다. 권위주의 타파를 추구한 노무현 정권은 등장에서부터 임기 말까지 한시도 쉬지 않고 기존 사회 질서를 바꾸려고 시도했다. 예를 들어, 지역 분열 정치문화의 청산, 투명하고 자율적인 시장경제의 촉진, 권위주의 문화의 청산, 부패 근절, 시장권력과 언론권력의 제어(유시민, 2002; 국정브리핑, 2008; 오연호, 2009; 하태수, 2017에서 재인용) 등이 노무현 정

부의 특징이었다. 뿐만 아니라 노무현 정부에서는 신공공관리론의 도입이 이루어진 시기였다는 특징도 있다. 김대중 정부의 신공공관리론적 개혁은 외환위기 상황에서 IMF가 요구하는 공공부문 개혁의 일환으로 추진되었고, 노무현 정부에서는 내부에서 많은 행정학자들의 참여 하에 내부적 동력이 앞장섰다고 할 수 있다(임도빈, 2010). 행정윤리의 관점에서 볼 때에는 신공공관리론적 개혁과 동시에 효율성을 관리하고 통제하고자 하는 노력이 동시에 이루어졌는지를 확인할 수 있다. 이는 아래 <그림 6-2>에서 보다 명확하게 드러난다. 이러한 사실은 행정윤리 정책이 급격히 증가할 것으로 예측하게 하며, 이는 실제로 정책 수에 반영되었다고 볼 수 있다.

<그림 6-1> 한국중앙정부의 행정윤리 관련 정책의 수



이명박 정부는 세계화 추세와 시장의 효율성을 인정하는 보수 세력으로, 김대중 정부와 노무현 정부 10) 년을 ‘잃어버린 10년’으로 규정하고, 정부 규모를 축소시키되 효율적으로 일을 잘 하는 정부를 주장했다(하태수, 2017). 신공공관리론을 매번 전면적으로 앞세우지는 않았더라도 기본

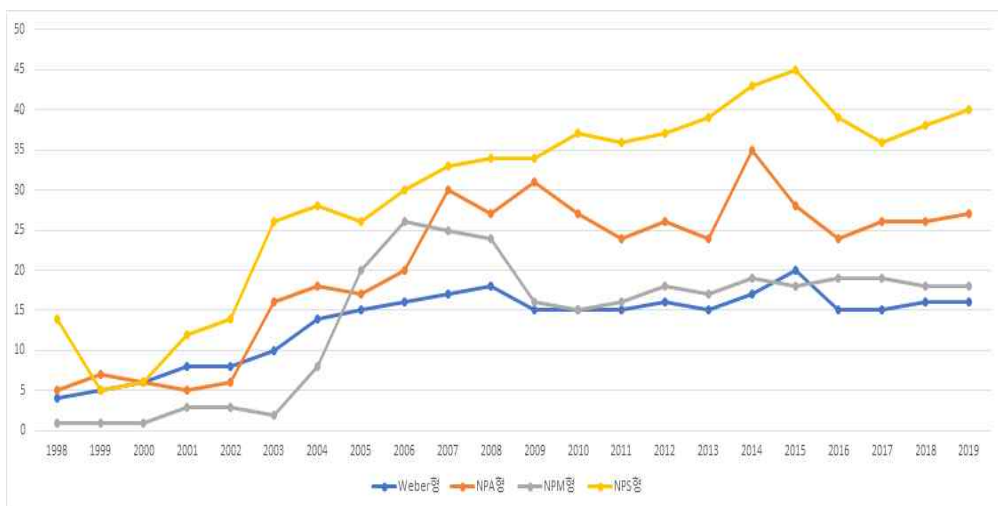


적으로 대통령이 기업인 출신인 만큼 공공관료제의 단점을 부각하고 민간을 선호하는 사상이 있었다는 점에서 신공공관리론의 연장선상에 있다고 할 수 있다. 공기업 선진화, 교육부문에의 시장원리 도입 등이 대표적인 예라고 볼 수 있다(임도빈, 2010). 이때의 신공공관리론적 개혁의 특징인 앞선 노무현 정부 및 김대중 정부와 다르게 볼 수 있다. 예를 들어, 앞선 정부에서는 신공공관리론적 개혁을 추진하면서도 효율성에 대한 관리와 통제에 초점을 둔 반면에 이명박 정부에서는 효율성과 시장을 중시하는 정책을 내세웠을 것이기 때문이다. 동시에 과잉 민주화(하태수, 2017)에 대한 염증에서 출발한 정부이므로, 행정윤리 정책 수는 전반적으로 감소하였다고 예측할 수 있다.

박근혜 정부에 들어서서 2013년부터 2014년 사이에 증가하였다가 2015년에 감소한 후 미미한 증가세를 보이고 있다. 2014년에는 국민대통합위원회 운영, 대일항쟁조사지원위원회 운영, 상담서비스 제고 등의 정책이 2013년에 비해 추가로 시행되었다. 2014년에 세월호 참사 이후로 공직자의 부패 및 윤리 문제가 대두되면서 행정윤리 정책 수가 증가할 것으로 예상되나 오히려 행정윤리 정책 수는 감소하고 있다. 이는 두 가지 측면에서 해석이 가능하다. 첫째, <그림 6-1>에서 제시하고 있는 행정윤리 정책은 국가와 시민사회를 모두 고려한 개념이므로 공직윤리 정책 수 즉 베버형 행정윤리 정책 수가 증가한 것에 비해 다른 유형의 정책 수가 더 많이 감소한 경우에는 전체 예산은 감소한 것으로 나타날 수 있다. 실제로 아래 <그림 6-2>에서 보여지듯이 베버형 행정윤리 정책 수는 증가하고 있다. 둘째, 박근혜 정부의 국정기조의 변화에서 그 원인을 찾을 수 있다. 시기적으로 정확하게 일치하지는 않으나 2015년부터 2017년도까지 지속적

으로 행정윤리 정책 수가 감소하고 있다. 2016년에는 창조경제 전략 부문 과제가 20개에서 22개로 증가하였고, 동반성장 등 협력적 기업생태계 조성이 투자활성화로 대체(방민석, 2016)되는 등 보다 경제성장에 초점을 두었던 것과 관련이 깊은 것으로 보인다.

<그림 6-2> 행정윤리 관련 정책 유형별·연도별 수



문재인 정부에 들어서서는 행정윤리 정책 수가 완만한 증가세를 보이고 있다. 문재인 대통령이 당선된 2017년 대통령 선거는 예상하지 못한 조기 대선으로 실시된 선거였다. 2016년 10월 후반에 부각된 박근혜 대통령을 둘러싼 스캔들과 국민들의 저항이 있었고, 국회는 2016년 12월 9일 박근혜 대통령의 탄핵 소추를 결정하였으며, 2017년 3월 10일 헌법재판소는 국회의 탄핵소추를 인용하여 박근혜 대통령을 파면하였다. 문재인 대통령은 당선과 동시에 바로 대통령직을 수행하게 되었는데, 박근혜 대통령을 둘러싼 스캔들이 발생한 2016년 10월부터 2017년 5월까지 약 6개월 마비

된 국정을 해소해야 할 의무를 지고 있었다(강원택, 2018). 문재인 정부는 기존의 적폐 청산을 전면에 내세우면서 당선이 되었기 때문에 행정윤리 정책 수가 크게 증가할 것으로 예측할 수 있으나, 기존 국정공백에 대한 문제점 또한 해결해야 하는 상황으로 볼 수 있으므로, 새로운 정책을 수립할 여력이 충분하지 않았다고 예상할 수 있다.

각 유형별 정책 수는 위에서 제시한 <그림 6-2>와 같다. 가장 많은 정책 수를 차지하고 있는 유형은 신공공서비스론형으로서 1999년 이후 꾸준히 증가하는 추세에 있다. 이는 당초 김대중 정부에서 7대 중점 추진과제 중 참여민주주의를 포함시킨 것과 관련이 깊으며, 노무현 정부에서도 ‘국민과 함께 하는 민주주의’를 국정목표로 제시했다는 점과 상통한다. 특징적인 변화는 2015년을 계기로 감소하는 경향을 보였다는 점이다. 이는 2014년에 발생한 세월호 참사의 여파로 인해 사태를 수습하기 위한 여력을 마련하기 위하여 오히려 시민공동체의 정치적 권리를 강조하는 정책을 줄였기 때문인 것으로 보인다.

신공공서비스론형과 다소 유사한 움직임을 보이는 유형은 신행정론형 행정윤리 정책이다. 신공공서비스론형이 정치적 권리를 강조하는 유형이라면, 신행정론형은 경제·사회·문화적 권리를 강조하는 유형이다. 신공공서비스론형과 마찬가지로 신행정론형은 김대중 정부에서 증가하기 시작하였는데, 정권 말인 2002년에 국회에 제출한 2003년 사업에서 그 수가 크게 증가하였다. 이는 민주화에 관한 입법 시기와의 상통한다. 1999년 12월 28일에 「민주화 운동 관련자 명예회복 및 보상 등에 관한 법률」, 「이문사 진상 규명을 위한 특별법」, 「제주 4·3 사건 진상 규명 및 희생자 명예회복에 관한 특별법」이 통과되었다. 이러한 추세는 노무현 정부에까

지 이어졌다. 그러나 이명박 정부에서 실행정론형 행정윤리 정책은 감소하는 추세를 보였다. 이는 당시 금융위기로 인해 기업들이 받은 충격이 쉽게 해소되지 않았고, 기존의 고도성장은 세계 경제의 성장률에도 미치지 못하는 현상을 보였던 시기였다(국정백서편찬위원회, 2013; 박천오, 2014). 따라서 이명박 정부는 국민의 권익을 증진시키는 정책 보다는 녹색성장, 원전 수출 등 경제성장에 집중하는 경향을 보였다. 박근혜 정부에서 처음 예산을 작성한 2014년에 실행정론형 행정윤리 정책은 그 수가 증가하였는데, 이는 권익개선활동, 상담서비스접근성 제고, 개인정보 보호에 관한 정책 등이 새로 집행 되었기 때문이다. 신평공서비스론형과 마찬가지로 문재인 정부에 들어서면서 실행정론형 정책의 수는 완만한 증가세를 보였다.

신평공관리론형 행정윤리 정책은 효율성에 대한 통제 또는 관리를 강조하는 유형이다. 이 유형은 노무현 정부에 들어서서 급격히 그 수가 증가하였다. 노무현 정부는 12대 국정 과제 중 부패 없는 사회와 봉사하는 행정을 한 범주로 포함시켰다. 구체적인 주요 추진 과제는 ‘부정부패 척결’, ‘공정하고 투명한 인사 시스템의 확립’, ‘국민과 성과 중심의 행정개혁 추진’, ‘투명한 성과 중심의 예산개혁’, ‘국민생명과 재산 보호를 위한 시스템 구축’이었다(주재현, 2014). 즉 노무현 정부에서는 부정부패 방지, 국민의 권익 보호, 성과관리를 같은 맥락에서 파악하고자 한 것이다. 노무현 정부에서는 특히 성과평가에 기초한 유인 체계 구축, 디지털 회계 시스템 도입, 전문성과 성과 중심의 인사 시스템 구축이 이루어졌다.

네 가지 유형에 모두 공통적인 것은 노무현 정부 때 정책 수가 증가했다는 점이다. 다만 신평공관리론형의 경우에는 이명박 정부에서 감소세로

접어들었다가 꾸준히 유지되는 추세를 보인다. 이는 배버주의 관료제에서도 마찬가지로 경향을 보이는 것으로 나타난다. 이는 통제와 지침을 강조하는 행정윤리가 안정세에 접어들었음을 의미한다. 다만, 신공공서비스론형과 신행정론형의 경우에는 2004년 노무현 대통령의 탄핵소추 다음 해인 2005년에 증가세가 꺾였다는 점을 특징으로 볼 수 있다. 또한 신행정론형 윤리정책은 노무현 정부 때 한국의 특징인 과거사 청산에 기인하여 증가하였다. 그리고 감소하는 경향을 보이다가 2014년에 증가하였는데 세월호 참사를 계기로 피해에 취약한 시민들을 보호하였기 때문인 것으로 보인다.

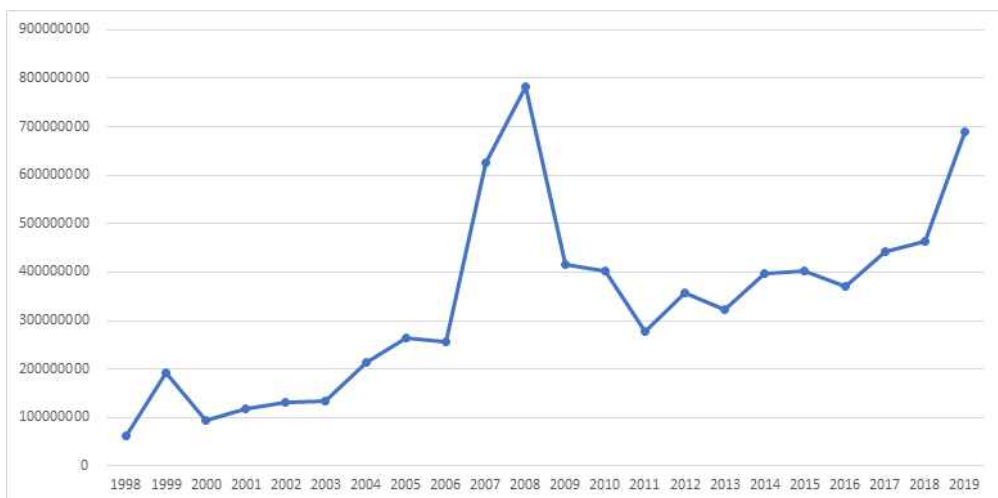
### 제 3 절 행정윤리 정책 예산규모의 연도별·정권별 변화

위의 절에서는 행정윤리 정책 수를 중심으로 논의를 전개하였다. 본 절에서는 행정윤리 정책의 예산규모를 중심으로 그 연도별·정권별 변화를 확인한다. 아래 <그림 6-3>는 행정윤리 관련 정책의 전체 예산액을 나타낸다. 행정윤리 정책 예산규모는 이명박 정부 시기인 2009년부터 2013년을 제외하고는 지속적으로 증가하는 경향을 보이는데, 가장 특징적인 점은 노무현 정부 말기에 급격한 정도로 예산규모가 확대 되었다는 점과 문재인 정부에서 위의 절에서 확인한 정책 수에 비해 보다 급격하게 예산규모가 확대되었다는 점이다.

노무현 정부에서 행정윤리 정책 예산규모가 크게 확대된 이유는 한국 과거사 청산에 많은 예산이 투입되었기 때문이다. 노무현 정부에서는 과

거사 진상규명, 사립학교 개혁, 언론 개혁, 국민 인권 개혁 등을 추진할 기구들을 정비할 필요가 있었다. 과거사 진상 규명과 관련해 '진실·화해를 위한 과거사정리위원회', '친일반민족행위자진상규명위원회', '군의문사진상 규명위원회', '일제강점하강제동원피해진상규명위원회', '민주화운동관련자 명예 회복 및 보상심의위원회', '제주4·3사건진상 규명 및 희생자 명예 회복위원회', '노근리명예회복위원회', '동학농민혁명참여자명예회복심의위원회', '국가정보원과거사위원회' 등을 설치했다(하태수, 2017). 이는 아래 <그림 6-4>에서 실행정론형의 예산이 크게 증가한 시기와 동일하다.

<그림 6-3> 행정윤리 관련 정책 전체 예산규모



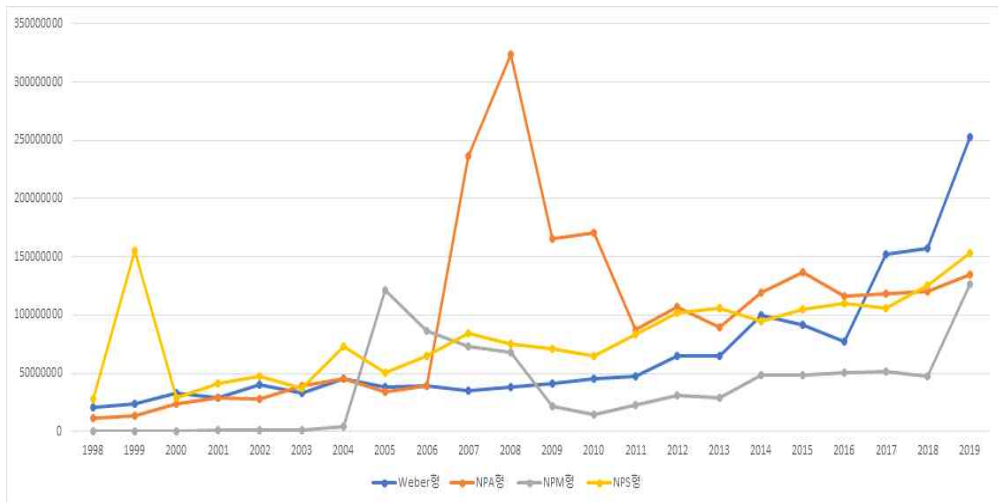
문재인 정부에 들어서서는 행정윤리 정책 예산이 급격하게 증가하는 추세를 보이고 있으며, 2019년 행정윤리 정책 예산은 이전 노무현 정부 말기에 작성·제출한 2008년도 예산액에 이어 가장 높은 수준을 보이고 있다. 이를 위에서 제시한 전체 행정윤리 정책 총 수와 비교해 본다면, 문제

인 정부는 행정윤리 정책에 있어서 정책 자체의 변화 보다는 정책을 보다 강화하는데 초점을 두었던 것으로 볼 수 있다. 이재호(2017)는 문재인 정부에서 대규모 조직개편이 진행되지 않았던 이유로 협상과 타협의 시간이 길어질 것이 우려되어 정치적인 측면이 더 많이 개입되는 조직개편보다는 정책과제에 초점을 두었던 것으로 보고 있는데, 행정윤리 정책과 관련해서는 정책 수와 예산규모를 비교하여 본다면 특히 새로운 정책의 수립보다는 기존의 정책을 강화하는데 초점을 더 많이 두고 있는 것으로 볼 수 있다.

아래 <그림 6-4>는 행정윤리 관련 정책 유형별 예산 규모를 나타낸다. 신공공서비스형은 1999년에 급격한 상승을 보이는데, 이때는 비영리민간 단체 지원사업이 시작된 시기로 정책이 도입되면서 많은 수의 비영리민간 단체에 보조금을 지원하였기 때문이다. 신공공서비스형 정책은 위에서 확인한 바와 같이 정책 수는 가장 많으나 예산액에 있어서는 다른 유형과 크게 차이를 보이지 않는다. 이는 시민의 정치적 권리를 신장시키고, 시민이 정책결정에 참여하기 위한 많은 수의 다양한 시도가 나타났기 때문이다.

신공공관리론의 도입은 김대중 정부와 노무현 정부의 10년에 걸쳐 급격히 이루어졌다. 신공공관리론은 기본적으로 시장지향적인 친우파적 이데올로기를 바탕으로 하기 때문에 다소 역설적일 수 있으나, 오히려 효율성 강조에 초점을 두는 신공공관리론적 개혁과 동시에 효율성에 모든 것을 맡기는 개혁이 아니라, 효율성을 관리하고 통제하고자 하는 노력을 신공공관리론적 윤리라고 본다면 이 또한 예측 가능한 결과라고 볼 수 있다.

<그림 6-4> 행정윤리 관련 정책 유형별·연도별 예산규모



전 시기에 걸쳐, 그리고 문재인 정부에서 특징적으로는 베버형 행정윤리 정책 예산규모가 확대되고 있다는 점이다. 행정윤리 정책의 가장 기본적인 내용으로서 베버형 예산이 지속적으로 증가하고 있다는 사실은 계속해서 공직기강의 확립이 중요하게 간주되고 있음을 의미하며, 문재인 정부는 적폐청산을 부각시키면서 등장하였으므로, 공직윤리를 강조하는 베버형 행정윤리 예산규모가 증가하고 있음은 예측 가능한 결과라고 볼 수 있다. 뿐만 아니라, 신공공관리론형 예산이 크게 증가하고 있는데 이는 효율성에 대한 통제와 관리를 앞세운 정책으로 노무현 정부 때 크게 증가했던 신공공관리론형 행정윤리 정책 예산의 증가와 그 맥락을 함께한다고 볼 수 있다.



## 제 4 절 행정윤리 정책 예산규모의 결정요인

이번 절에서는 행정윤리 관련 정책예산에 미치는 영향요인에 관해 확인한다. 변수는 위에서 언급한 바와 마찬가지로, 정책유형과 함께 책임성을 구성하는 환경, 행정적 요인, 정치적 요인, 경제적 요인으로 확인하였다. 예산의 특성상 대통령 취임연도에는 이전 정부에서 구성한 예산에 의해 정책이 집행될 가능성이 높으므로, 취임연도를 포함한 분석과 취임연도를 제외한 분석 두 가지를 모두 실시하였다. 두 가지 분석 모두에서 합동(pooled)OLS 방식을 적용하였으나, LM test를 통해 pooled OLS 방식에 비해 확률효과 모형이 더 적합한 것으로 나타났고, F-test결과 pooled OLS 방식에 비해 고정효과 모형이 더 적합한 것으로 나타났다. 따라서 고정효과 모형에 의한 결과를 분석하고자 한다.

대통령 취임시기를 분석에 모두 포함한 결과는 아래 <표 6-2>와 같다. 베버주의 관료형에 비하여 신공공관리형의 예산은 더 적었고, 신공공서비스형 예산은 더 많이 책정되었다. 그러나 신행정론형 예산은 통계적으로 유의미한 차이를 보이지 않았다. 책임성 환경에서는 대통령지지율, 대통령의 정치성향, 윤리관련 법제가 통계적으로 유의미한 영향을 미쳤다. 대통령지지율은 행정윤리 관련 정책 예산규모에 음의 영향을 미쳤고, 대통령이 진보적 성향을 가진경우 보수적 성향을 가진 경우에 비하여 행정윤리 관련 정책 예산이 통계적으로 유의미하게 더 많았다. 한편, 부패방지법 제정여부는 행정윤리 관련 정책예산에 음의 영향을 미쳤고, 청탁금지법 제정여부는 양의 영향을 미쳤다. 법률의 제정 시기의 차이에서 기인하는 차이로 보인다.

<표 6-2> 행정윤리 정책 예산규모에 미치는 영향요인 I

독립변수		Pooled OLS		Fixed Effect	
		계수	P>t	계수	P>t
정책유형	신 행정론형	-0.165	0.135	-1.086	0.114
	신공공관리형	<b>-0.754***</b>	<b>0.000</b>	<b>-1.286***</b>	<b>0.000</b>
	신공공서비스형	-0.107	0.296	<b>1.012***</b>	<b>0.003</b>
책임성환경	대통령지지를	-0.005	0.308	<b>-0.004***</b>	<b>0.035</b>
	대통령정치성향	0.198	0.394	<b>0.244***</b>	<b>0.013</b>
	장관시민출신	-0.013	0.912	-0.002	0.974
	장관정치인출신	<b>0.160*</b>	<b>0.094</b>	0.001	0.987
	행정심판인용률	0.015	0.106	-0.005	0.213
	부패방지법제정	-0.350	0.181	<b>-0.327***</b>	<b>0.013</b>
	청탁금지법제정	0.095	0.646	<b>0.180***</b>	<b>0.037</b>
행정적 요인	부처예산	<b>0.143***</b>	<b>0.000</b>	<b>-0.050**</b>	<b>0.054</b>
	부처공무원수	<b>0.000***</b>	<b>0.000</b>	<b>0.000***</b>	<b>0.000</b>
정치적 요인	민주주의공고화	0.404	0.171	<b>0.538***</b>	<b>0.000</b>
	단점정부여부	0.078	0.452	<b>-0.105**</b>	<b>0.044</b>
경제적 요인	재정수지	-0.003	0.256	<b>0.003**</b>	<b>0.040</b>
	경제성장률	<b>0.042**</b>	<b>0.037</b>	0.000	0.971
상수		10.570	0.000	14.681	0.000
결정계수		R-sq=0.1587		R-sq = 0.0178	
모형적합도		Prob > F=0.0000		Prob > F = 0.0000	

한편, 행정적 요인인 부처예산은 오히려 행정윤리 관련 정책 예산과 음의 관계를 보였으나, 부처별 공무원 수는 예산에 양의 영향을 미쳤다. 또한 정치적 요인으로서 민주주의 공고화 여부는 예산에 양의 영향을 미쳤으나, 단점정부 여부는 음의 영향을 미쳤다. 경제적 요인으로는 재정수지가 예산과 양의 관계를 보여, 재정적 여력이 행정윤리 정책 예산의 규모를 결정하는 하나의 요인이 됨을 보였다.

<표 6-3> 행정윤리 정책 예산규모에 미치는 영향요인 II

독립변수		Pooled OLS		Fixed Effect	
		계수	P>t	계수	P>t
정책유형	신행정론형	-0.125	0.314	-1.415*	0.069
	신공공관리형	-0.716***	0.000	-1.668***	0.000
	신공공서비스형	-0.082	0.477	0.901**	0.020
책임성환경	대통령지지율	-0.009	0.238	-0.007**	0.029
	대통령정치성향	0.310	0.239	-0.034	0.669
	장관시민출신	-0.120	0.361	-0.004	0.961
	장관정치인출신	0.052	0.655	-0.084	0.361
	행정심판인용률	0.012	0.227	0.000	0.947
	부패방지법제정	-0.135	0.726	-0.054	0.758
	청탁금지법제정	0.089	0.675	0.128	0.159
행정적 요인	부처예산	0.153***	0.000	-0.020	0.494
	부처공무원수	0.000***	0.000	0.000***	0.012
정치적 요인	민주주의공고화	0.703*	0.063	0.682***	0.000
	단점정부여부	0.475***	0.005	0.001	0.434
경제적 요인	재정수지	-0.002	0.492	0.343***	0.003
	경제성장률	0.053	0.194	0.025	0.154
상수		10.014	0.000	13.869	0.000
결정계수		R-sq=0.1576		R-sq=0.0182	
모형적합도		Prob>F=0.0000		Prob>F=0.0000	

대통령 취임시기를 분석에서 제외한 결과는 위의 <표 6-3>과 같다. 베버주의 관료형에 비하여 신행정론형과 신공공관리형 예산은 적은 것으로 나타났고, 신공공서비스형 예산은 더 많은 것으로 나타났다. 책임성을 구성하는 환경에서는 대통령 지지율만이 통계적으로 유의미한 영향을 미쳤는데, 대통령의 지지율은 행정윤리 관련 정책 예산에 부정적인 영향을 미쳤다. 한편, 행정적인 요인으로는 부처공무원 수가 정책예산과 유의미한

관계를 보였는데, 공무원 수가 증가할 수록 예산규모가 증대되는 경향을 보였다. 재정수지 역시 통계적으로 유의미한 양의 관계를 가졌다.

## 제 5 절 유형별 행정윤리 관련 정책 선택의 결정요인

본 절에서는 다항선택모형을 사용하여, 어떠한 변수가 베버주의 관료제 형에 비해 다른 유형을 더 선택하게 하였는지를 확인하여 본다. 먼저, 대통령 취임연도를 분석에 포함한 결과는 아래 <표 6-4>와 같다. 개별 정책의 예산은 많을 수록 베버주의 관료제형 정책을 선택하는 것으로 나타났다, 장관이 시민출신인 경우에 신공공서비스론형 정책을 선택하는 것으로 나타났다. 한편, 부처예산이 많을 수록 베버주의 관료제형 정책에 비해 다른 세 가지 유형의 정책을 선택하는 것으로 나타났는데, 그 계수의 크기를 확인하였을 때 신공공관리론형, 신행정론형, 신공공서비스론형 정책 순서로 선택하였다. 그리고 부처공무원 수는 신행정론형과 신공공서비스론형 정책을 선택하게 하였는데, 이는 대시민서비스는 예산에 의해서라기 보다는 가용가능한 인적자원이 있는가가 선택에 유의미한 영향을 미침을 보여준다.

다음은 대통령 취임연도를 분석에서 제외한 결과에 관해 논의한다. 먼저, 정책예산은 위의 결과와 마찬가지로 신공공관리형보다는 베버형을 선택하도록 하는 변수였다. 그리고 장관이 시민출신인 경우에 베버주의 관료제 형에 비해 신행정론형, 신공공관리론형, 신공공서비스론형 정책을 선택하도록 하였는데, 그 계수의 크기를 확인하여 볼 때 신공공서비스론형, 신행정론형, 신공공관리론형 순서로 선택하였다. 또한 행정적 요인이

영향을 미쳤다.

<표 6-4> 행정윤리 관련 정책 선택에 미치는 영향요인

독립변수		신행정론형		신공공관리론형		신공공서비스론형	
		계수	P>z	계수	P>z	계수	P>z
정책 특성	정책예산	-0.081	0.124	<b>-0.387***</b>	<b>0.000</b>	-0.053	0.283
책임성 환경	대통령 지지율	0.002	0.852	-0.007	0.580	0.007	0.486
	대통령 정치성향	-0.052	0.920	0.317	0.594	-0.173	0.719
	장관 시민출신	0.450	0.107	0.458	0.137	<b>0.541**</b>	<b>0.044</b>
	장관 정치인출신	0.221	0.308	-0.239	0.335	0.151	0.458
	행정심판 인용률	-0.002	0.901	-0.026	0.276	-0.002	0.897
	부패방지법 제정	0.300	0.566	0.930	0.308	0.226	0.642
	청탁금지법 제정	-0.034	0.941	0.116	0.827	0.064	0.882
행정적 요인	부처예산	<b>0.229***</b>	<b>0.000</b>	<b>0.443***</b>	<b>0.000</b>	<b>0.118***</b>	<b>0.001</b>
	부처 공무원수	0.000	0.752	<b>0.000***</b>	<b>0.000</b>	<b>0.000***</b>	<b>0.000</b>
정치적 요인	민주주의 공고화	-0.244	0.710	0.036	0.963	-0.249	0.680
	단점 정부여부	0.007	0.976	-0.247	0.343	0.019	0.926
경제적 요인	재정수지	-0.004	0.520	0.010	0.191	0.004	0.485
	경제 성장률	0.005	0.912	-0.044	0.487	-0.051	0.187
상수	상수	-3.273	0.007	-3.852	0.011	-0.788	0.483
LR chi2(42)=298.1, Prob > chi2=0, Loglikelihood = -2117.7011, Pseudo R2=0.0658 n=1,704							

부처예산이 클 수록 부처공무원 수가 많을 수록 베버형에 비해 다른 유형을 선택하였는데, 계수의 크기를 볼 때 부처예산이 클 수록 신공공관리론형, 신행정론형, 신공공서비스론형 순으로 선택하게 하였다. 부처공무원의 수는 공무원의 수가 많을 수록 신공공관리론형과 신공공서비스론형에 비하여 베버형을 선택하게 한 반면에, 베버형에 비해서는 신행정론을 선

택하게 하였다.

<표 6-5> 행정윤리 관련 정책 선택에 미치는 영향요인 II

독립변수		신행정론형		신공공관리론형		신공공서비스론형	
		계수	P>z	계수	P>z	계수	P>z
정책특성	정책예산	-0.064	0.281	<b>-0.370***</b>	<b>0.000</b>	-0.044	0.438
책임환경	대통령지지를	-0.003	0.852	-0.009	0.629	-0.002	0.906
	대통령정치성향	-0.030	0.960	0.275	0.681	0.050	0.927
	장관시민출신	<b>0.735**</b>	<b>0.023</b>	<b>0.667*</b>	<b>0.059</b>	<b>0.744**</b>	<b>0.017</b>
	장관정치인출신	0.588	0.025	0.104	0.732	0.382	0.122
	행정심판인용률	-0.005	0.825	-0.011	0.660	-0.011	0.589
	부패방지법제정	0.146	0.852	0.737	0.514	0.313	0.669
	청탁금지법제정	-0.068	0.887	0.061	0.910	0.026	0.953
행정적요인	부처예산	<b>0.193***</b>	<b>0.000</b>	<b>0.406***</b>	<b>0.000</b>	<b>0.088**</b>	<b>0.036</b>
	부처공무원수	0.000	0.884	<b>-0.000***</b>	<b>0.002</b>	<b>-0.000***</b>	<b>0.005</b>
정치적요인	민주주의공고화	-0.196	0.816	-0.202	0.833	0.312	0.691
	단점정부여부	-0.253	0.481	-0.579	0.178	0.093	0.774
경제적요인	재정수지	-0.004	0.633	0.003	0.720	0.007	0.313
	경제성장률	0.010	0.908	-0.008	0.935	-0.025	0.768
상수	상수	-2.587	0.118	-3.345	0.094	-0.620	0.689
LR chi2(42)=240.08, Prob>chi2=0, Log likelihood=-1655.1578, Pseudo R2=0.0676 n=1,330							

## 제 6 장 결론

### 제 1 절 연구결과 요약

본 연구는 두 가지 축을 중심으로 하여 행정윤리를 파악할 것을 제안한다. 먼저 행정윤리에 대한 강조한 국가에 있는지 아니면 시민사회에 있는지를 중심으로 한 가지 축을 구성하였다. 그리고 정책의 대상행위자가 개인·집단인지 조직·공동체인지로 다른 한 가지 축을 구성하였다. 그리고 각 유형을 행정이론에 따라 베버관료제형, 신행정론형, 신공공관리론형, 신공공서비스론으로 명명하였고 그 내용을 설명하였다.

1998년부터 2019년까지 22년간의 전반적인 추세를 볼 때 김대중 정부와 노무현 정부에서 증대된 행정윤리 정책 수가 현재까지 유사하게 이어져 오고 있음을 확인할 수 있었다. 김대중 정부는 한국 경제의 경쟁력을 제고하면서도 서민들의 피해를 최소화하는 조치를 취해야 했으며, 전 권과는 차원이 다른 민주주의를 실시할 필요가 있었다. 이는 여러 유형의 행정윤리 정책을 동시에 집행해야 했음을 의미한다. 노무현 정부에서는 행정윤리 정책의 증가세가 더욱 두드러지게 나타났다. 노무현 정부는 권위주의를 타파하기 위해 노력하였으며, 한편으로는 행정의 효율성을 증대하고자 하는 신공공관리론적 개혁도 함께 나타났다. 행정윤리 정책 유형별로 보았을 때 정책 수는 베버관료제형 행정윤리 정책은 완만하지만 꾸준한 증가세를 보였고, 신행정론형 정책은 감소와 증가를 반복하였나 전반적으로는 증가하는 추세에 있었다. 신공공관리론적 행정윤리 정책은 노

무현 정부 때 급격히 증가하였는데, 효율성을 강조하는 한편으로 효율성을 관리 및 통제하고자 하는 노력으로 볼 수 있다. 신공공서비스론적 개혁은 김대중 정부에서부터 꾸준히 증가하다가 이명박 정부에서 감소하는 추세를 보였다.

행정윤리 정책 예산규모는 전반적으로 22년간 증가 추세에 있었다고 볼 수 있다. 가장 특징적인 부분은 노무현 정부에서 예산규모가 크게 증가하였는데, 이명박 정부에서 예산을 작성한 2009년에 급격히 감소하여, 노무현 정부 이전 수준으로 복귀했다는 점이다. 노무현 정부에서는 인권과 민주화와 관련된 피해자 보상이 활발히 이루어졌으나, 이명박 정부에 들어서 축소되었다는 부분이 전체 예산규모에 영향을 미쳤다고 할 수 있다. 박근혜 정부에서 예산규모는 점진적으로 증가하였는데 문재인 정부에서 크게 증가하면서 노무현 정부 수준에 이르는 중에 있다. 유형별로 신행정론형 이 노무현 정부에서 크게 증가하였다는 특징이 가장 두드러지게 나타나며, 이 때 신공공관리론형 윤리 정책의 예산규모 또한 증가했다는 사실 또한 확인할 수 있었다. 신공공서비스론형 윤리 정책의 예산은 점진적으로 증가 추세에 있다.

행정윤리 관련 정책 예산규모의 결정요인을 분석하기 위하여 책임성 요인, 정치적 요인, 행정적 요인, 경제적 요인을 고려하였다. 그리고 대통령의 취임연도를 분석에 포함시킨 경우와 포함시키지 않은 경우를 각각 합동 OLS 모형과 고정효과 모형을 이용하여 분석하였다. 두 가지 경우에서 혼재된 결과가 나타났는데 계수의 부호가 바뀌는 경우는 없었다. 일관되게 유의미한 영향을 미치는 변수는 책임성 요인인 대통령 지지율(-), 행정적 요인인 부처 공무원 수(+), 정치적 요인인 민주주의의 공고화 여부(+), 경제적 요인인 재정수지(+ )였다. 이는 행정윤리의 제고를 위해서는 한 가지에 집중적 노력을 기울이기 보다는 정책을 둘러싼 여러 가지 상황



적 변수를 고려해야 함을 의미한다. 행정윤리 정책이 수립되기 위해서는 정부가 보유하고 있는 인력과 자원이 충분히 확보될 필요가 있으며, 정치적 견제가 중요하다는 것이다.

기존의 공직윤리에 초점을 둔 배버관료제형 행정윤리 정책에 비해 다른 행정윤리 정책을 선택하게 하는 요인을 다항선택모형을 이용하여 분석하였다. 부처예산이 가장 일관되게 배버관료제형 보다 다른 유형을 선택하게 하였다. 그리고 계수로 확인했을 때 부처예산이 클수록 신공공관리론형, 신행정론형, 신공공서비스론형 순서로 선택하게 하였다. 즉 부처예산이 클수록 조직효율성에 대한 통제와 관리에 치중하려는 경향을 보이고, 부처예산이 적을수록 시민과 공동체의 정치적 권리에 중심을 둔 정책을 수립한다는 것이다. 그러나 개별 정책예산이 클수록 신공공관리론형 정책 보다는 배버관료제형 정책을 선택할 가능성이 높았다. 즉 대규모의 예산이 투입되는 경우에는 여전히 공직윤리에 초점을 둔 정책을 선택한다는 의미가 된다. 한편, 정책을 담당하는 부처의 공무원 수가 많을수록 신공공관리론형과 신공공서비스론형에 비해 배버관료제형 정책을 선택하는 것으로 나타났으나 그 효과는 미미하였다.

## 제 2 절 연구의 함의

본 연구는 공직자에 대한 윤리의 강조와 공공부문의 윤리적인 조직관리가 정책대상자에 대한 윤리적 접근을 의미하지는 않기 때문에 행정윤리는 다면성을 가진다(정용덕, 2001; 임도빈, 2003)는 시각에서 출발하였다. 기존의 행정윤리에 관한 연구 또는 저서를 확인하면, 공익, 가치, 윤리, 책임

에 관한 개념적 관계가 종종 무시되고는 한다. 이들이 일정한 범주 안에서 동시에 논의되는 측면이 있으나, 동시에 논의될 뿐 그 관계에 관해서는 제시된 바가 많지 않다. 예를 들어, Dubnick(2003)은 책임과 윤리의 관계가 명확하게 논의되지 않았으며, 이러한 개념들은 변화무쌍한 카멜레온 같은 개념으로 사용되고 있다고 지적하였다.

위에서 언급한 바와 같이 기존의 연구에서는 주로 관료제에 초점을 맞추어 공직자윤리와 행정윤리를 동일한 개념으로 논의하는 경향이 강했다. 그러나 꾸준히 논의되어왔던 대로 행정이 미치는 영향은 공공부문에 한정되지 않으며, 윤리적 책임 또한 공공부문에 한정되는 것이 아니다. 따라서 행정윤리는 공공부문 즉 ‘국가’에만 한정되기보다는 시민사회의 영역을 동시에 고려해야 한다. 더욱이 행정학 연구에 있어서 시민사회가 보다 강조되고 있다는 점, 그리고 규범적·실제적으로 시민사회가 차지하는 비중과 중요성이 증대되고 있다는 점에서 더욱 그러하다.

책임성에 관한 논의는 통제를 그 전제로 한다. Cooper(2012)가 설명책임(accountability)을 누구에 대한 응답가능성으로, 그리고 의무(obligation)는 “무엇에 관한 책임”이라고 언급한 바 있듯이, 책임성은 통제가능성을 기초로 한다. 이는 Friedrich(1940)와 Finer(1941)의 논쟁에서 과연 법적·정치적 통제와 개인의 양심에 의한 통제 중 무엇이 우선시 되어야 하는가에 관한 논쟁 이후로 전통적인 방식이다.

그동안 책임성의 틀에서 보았을 때 Cooper는 객관적 책임성과 주관적 책임성을 모두 고려한 개념을 윤리로 보았고, Dubnick은 책임성(accountability)과 윤리의 관계를 분리하여 개념화 하였는데, 이때의 윤리는 Cooper의 주관적 책임성에 해당한다. Cooper는 obligation 또한 객관적

책임성에 포함되는 개념으로 보았다는 것이 그 차이점이다. 대신 Dubnick은 책임성에 해당하는 부분을 네 가지로 유형화 하였고, 과연 책임성이 윤리를 제고하는지, 즉 Cooper의 관점에서 보았을 때에는 객관적 책임성이 주관적 책임성을 증대시키는지를 확인하였다.

공직자에 중심을 두고 설명한다면 Cooper(2012)가 언급한 바와 마찬가지로 책임성과 행정윤리는 동일한 범위에서 논의가 가능하다. 이러한 틀을 확장하여, 조직·제도수준 그리고 시민사회로 그 범위를 확장하여 행정윤리를 새롭게 범주화하고자 한다. 이러한 범주화는 행정윤리 연구에서는 덜 언급되어 왔으나, 행정이론의 틀을 기초로 하기 때문에 상대적으로 새롭다고 할 수 있을 것이다. 특히 그동안 책임성에 관한 논의를 이끌었던 Romzek and Dubnick(1987), Cooper(1982;2012), Dubnick(2003)은 누구에 대한 책임성인가에 대한 고려는 하였지만, 책임성을 무엇으로 고려해야 할 것인가에 대한 명쾌한 답변을 내놓지는 못하였다는 점에 착안하여, 그 내용을 구성하고자 하였다.

행정윤리는 공공부문이 지켜야할 윤리가 되며, 윤리적 가치를 고양시키기 위한 정책을 윤리정책으로 정의할 수 있다. 그렇다면, 윤리정책이 국가를 대상으로하는 경우에는 기존 책임성에서 논의하는 바와 마찬가지로 통제와 관리가 윤리로 될 것이며, 즉 통제와 관리의 원칙이 적용될 것이고, 시민사회를 대상으로하는 경우에는 권익을 증진시키는 윤리 즉 권익의 원칙이 적용될 것이다. 통제와 관리의 원칙이 적용되는 부문은 국가를 대상으로 하며, 공직자 개인에 초점을 두는 유형을 베버관료제형, 국가를 대상으로 하고, 조직에 초점을 두는 유형을 신공공관리론형이 된다. 한편, 권익의 원칙이 적용되는 유형은 시민사회를 대상으로 하고, 개인이나 집

단의 사회·문화·경제적인 권익을 강조하는 신행정론형, 그리고 시민사회를 대상으로 하며, 공동체의 정치적 권익을 강조하는 신공공관리론형이다.

“행정윤리 관련 정책 예산규모에 미치는 요인은 무엇인가?”, “그리고 각 요인은 네 가지 유형 중 어떤 유형을 선택하게 하는가?”에 답하기 위하여 책임성을 요구하는 환경적 요인과 정치적·행정적·경제적 요인을 고려하였다. 그리고 대통령 취임연도를 분석에 포함시킨 경우와 포함시키지 않은 경우에 혼재된 결과가 나타났다. 다만, 계수의 부호가 바뀌는 경우는 두 가지 연구문제에서 모두 없었다. 먼저, 첫 번째 연구문제에 대해서 일관되게 유의미한 결과를 나타낸 변수는 책임성환경에 있어서 대통령 지지율은 행정윤리 관련 정책 예산규모에 음의 영향을 미친다는 것이다. 그리고 부처 공무원 수는 예산규모에 양의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 민주주의의 공고화 여부도 예산에 양의 영향을 미치는 것으로 확인되었으며, 재정수지 또한 예산규모를 확대하는 요인으로 작용하였다. 이는 두 가지로 요약이 가능하다. 첫째, 자원의 중요성이다. 부처예산이 일관된 영향을 미치지 않는 것은, 부처 인력이 충분히 확보된 경우와 재정수지가 흑자인 경우에 행정윤리 관련 정책을 시행할 수 있다는 것이다. 경제성장률은 일관되게 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 볼 때 경제상황에 대한 기대보다는 정부가 보유하고 있는 자원이 중요함을 확인할 수 있다. 둘째, 대통령에 대한 견제장치의 필요성이다. 대통령의 지지율이 높을수록 행정윤리 관련 정책 예산이 줄어들고, 민주주의의 공고화에 의해 예산이 증가한다면, 항상 정치적 권력에 대한 견제가 필요하다는 것을 의미한다.

“어떠한 요인이 베버형 윤리정책에 비해 다른 윤리정책을 선택하게 하는가?”라는 연구문제에 대해서는 부처예산이 가장 일관되게 베버형 보다

는 다른 유형을 선택하게 하였다. 그리고 계수로 확인했을 때에는 신공공 관리론형, 신행정론형, 신공공서비스론형 순으로 선택하게 하였다. 이는 부처예산이 클수록 조직관리와 통제에 치중하는 경향을 보이고, 예산이 적을수록 신공공서비스론형 정책을 수행한다는 의미이다. 한편, 장관이 시민 출신인 경우에는 일관되게 신공공서비스론형을 선택하도록 하는 경향을 보였다. 즉 시민공동체의 정치적 권리에 치중하는 정책을 펼친다는 것으로, 출신배경이 윤리관련 정책을 형성하는 과정에 영향을 미친다는 점을 확인할 수 있다. 대통령의 취임시기를 분석에 포함하지 않은 경우에 부분적으로 시민출신과 정치인출신 장관이 신행정론형 정책을 택하게 하는 것으로 나타나기도 하였다.

요약하면, 연구의 함의는 다음과 같다. 첫째, 그동안 논의의 중심이 된 공직자 통제 중심의 행정윤리를 넘어서서 시민사회를 고려한 행정윤리 또한 연구의 대상이 될 수 있음을 보이려고 하였다. 둘째, 다소 철학적·규범적 수준에서 연구되어왔던 행정윤리를 현실 정책수준에서 확인하여 보다 구체적인 논의를 진행하였다. 셋째, 행정윤리를 법적·제도적 관점이 아니라, 개별 정책적 관점에서 확인하여, 행정에서 중요시하고 있는 행정윤리가 시기별로 어떻게 변화되었는지를 확인하고자 하였다. 넷째, 예산을 중심으로 분석하여, 행정윤리 관련 정책에 관한 정부의 구체적인 의도와 실질적인 노력의 투입을 확인하고자 하였다. 여섯째, 기존의 책임성을 구성하는 설명책임과 의무 중 의무의 내용이 무엇인지 행정이론을 토대로 하여 구체화하고자 하였다.

## 참고문헌

- 권오성·황혜신·안혁근·박석희. (2009). “공공기관 유형별 책임성 차이에 관한 시론적 연구: 책임성 수준과 제고방안의 차이를 중심으로.” *한국거버넌스학회보*. 16(2): 231-261.
- 김기옥. (2001). “정치인의 윤리성 제고방안.” *한국부패학회보*. 5: 103-128.
- 김병섭·김정인. (2014). “관료 (무)책임성의 재해석.” *한국행정학보*. 48(3): 99-120.
- 김영수. (1991). “발전이론과 관련한 정부지출구조와 행정체제의 유형.” *지방행정연구*. 6(4): 19-33.
- 김원수(1995). *경영윤리론*. 서울대학교 출판부.
- 김은경·신동준·이정주·이선중. (2015). “한국사회 부패의 발생구조와 변화 트렌드 분석(Ⅰ).” 한국형사정 책연구원 연구총서.
- 김제선. (2010). “사회복지의 책임성 변화에 대한 비판적 고찰.” *한국사회복지행정학*. 12(2): 22-42.
- 김태룡. (2007). *행정이론: 행정사와 이론을 중심으로*. 대영문화사.
- 나지홍. (1998), “조직구성원의 윤리적 판단과 행위의도간의 일관성에 관한 연구.” 서울대학교 석사학위논문.
- 문정인. (2014). “김대중 정부 국정운영의 목표 및 방향.” 한국행정연구원 (편). *대한민국 역대 정부 주요 정책과 국정운영: 김대중 정부*. 서울: 대영문화사. pp. 43-69.
- 박동서. (1968). “행정분야주제: 행정과 윤리.” *한국행정학보*. 2: 189-233.
- 박범중. (2005). “한국의 복지국가 정책 결정요인에 관한 연구: 정치적 요

- 인과 경제적 요인을 중심으로.” *21세기정치학회보*. 15(2): 74-97.
- 박천오 (2016). “한국 공무원의 책임확장: 법적·계층적 책임에서 윤리적·개인적 책임으로.” *한국행정학보*. 50(1): 1-25.
- 박천오. (2014). “공무원 윤리의 확장: 행동윤리에서 정책윤리로.” *정부학연구*. 20(2): 155-184.
- 박천오. (2014). “이명박 정부의 출범 및 정부 소개.” 한국행정연구원(편). *대한민국 역대 정부 주요 정책과 국정운영: 이명박 정부*. 서울: 대영문화사. pp. 13-40.
- 박흥식. (2007). “공무원 윤리법규 개선을 위한 대안 모색.” *한국행정학보*. 19(2): 269-289.
- 박흥식·김호섭·최순영. (2010). “공직자 비윤리 행동과 윤리적 위험간의 관계.” *한국행정학보*. 44(2): 41-61.
- 서원우. (1983). *현대행정법론*. 서울: 박영사.
- 선종근·하미승·전영상. (2013), “한국정부의 행정이념에 관한 공무원의 인식 연구.” *한국행정논집*. 25(1): 67-103.
- 신종순. (1971). “적극적 행정윤리의 실현.” *한국행정논집*. 2(3): 7-17.
- 심상길. (2006). “한국 사회복지정책 결정요인에 관한연구: 민간 정부시대의 복지정책을 중심으로.” *한국정책논집*. 6: 104-120.
- 안치순. (2017). “한국정부의 재난관리예산 결정요인에 관한 연구.” *공공정책과 국정관리*. 11(1): 3-35.
- 엄석진. (2009). “행정의 책임성: 행정이론 간 충돌과 논쟁.” *한국행정학보*. 43(4): 19-45.
- 유종해. (1992). *행정의 윤리*. 박영사.

- 윤태범. (2013). “우리나라 행정윤리 연구의 경향 분석.” *한국사회와 행정연구*. 24(2): 291-317.
- 이문수. (2008). “Max Weber의 관료론: 기계의 부속품인가, 소명을 실현하는 존재인가?” *정부학연구*. 14(3): 35-67.
- 이문수. (2010). “행정 관료에게 주체적 윤리란 무엇인가?: Max Weber, 행정개혁론자의 윤리론에 대한 대안으로서의 Michel Foucault 윤리론에 대한 시론적 연구.” *정부학연구*. 16(2): 211-240.
- 이문수. (2013). “행정윤리의 가능성과 조건에 대한 연구: Jacques Derrida의 윤리학을 중심으로.” *행정논총*. 51(3): 1-29.
- 이민형. (2007) “출연연구기관 기관평가의 책임성 요소 변화 분석.” *기술혁신학회지*. 10(3): 580-603.
- 이병량. (2011). “문화도시는 문화에 돈을 쓰는가? 지방자치단체의 문화예산 결정요인에 관한 연구.” *지방행정연구*. 25(1): 215-240.
- 이상철. (2013). “05’ OECD 가이드라인 이후 공기업 거버넌스 및 경영책임성 변화에 관한 연구: 자원의존이론의 관점에서.” *한국행정논집*. 25(2): 429-456.
- 이용규·이성로. (2002). “관료와 규제개혁: 공익이론의 적용가능성.” *행정논총*. 40(2): 111-133.
- 이재호. (2017). “문재인 정부의 정부조직 개편의 향후 쟁점과 과제.” *의정연구*. 23(2): 219-226.
- 이종수. (2012). *새 행정윤리*. 서울: 대영문화사.
- 임도빈. (2002). “행정윤리관의 분석틀 모색: 서양철학이론을 중심으로.” *행정논총*. 40(3): 69-95.



- 임도빈. (2003). “한국 공무원의 윤리적 특성에 관한 연구.” *행정논총*. 40(3): 1-29.
- 임의영. (2010). “공공성의 유형화.” *한국행정학보*. 44(2): 1-21.
- 장연수. (2000). “대통령의 정책의지와 부처예산형성에 관한 연구: 문민정부 농림수산부를 중심으로.” *한국행정학보*. 34(4): 59-81.
- 정용덕. (2001). “행정윤리의 다면성.” *행정논총*. 39(4): 113-127.
- 정용덕. (2015). “문명 발전을 위한 국가 행정 제도화 시론: 공익 개념을 중심으로.” *행정논총*. 53(4): 105-132.
- 주재현. (2014). “노무현 정부 국정운영의 목표 및 방향.” 한국행정연구원 (편). *대한민국 역대 정부 주요 정책과 국정운영: 노무현 정부*. 서울: 대영문화사. pp. 38-67.
- 최도람·박정민. (2017). “공직자의 윤리적 사고와 행동.” *사회과학연구*. 28(3): 119-139.
- 한상일. (2013). “한국 공공부문의 다양화와 새로운 책임성 개념의 모색.” *한국조직학회보*. 10(2): 123-151.
- 홍종현. (2018). “공직 책임성에 대한 헌법적 검토.” *법학논총*. 42(2): 157-188.
- Aberbach, J. D., Putnam, R. D., and Rockman, B. A. (1981). *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Appleby, Paul H. (1952). *Morality and Administration in Democratic Government*. Baton Rouge: Louisiana State University Press.

- Bailey, Stephen K. (1966). "Ethics in the Public Service." In Robert Golembiewski, Frank Gibson, and Geoffrey Y. Cornog (eds). *Public Administration*. Chicago: Rand McNally: 22-32.
- Bauman, Zygmunt. 1989. *Modernity and the Holocaust*. Cambridge: Polity Press.
- Brewer, G. A. and Selden, S. C. (1998). "Whistle Blowers in the Federal Civic Service: New Evidence of the Public Service Ethic." *Journal of Public Administration Research and Theory*. 8(3): 413-439.
- Campbell and Marshall. (2002). "Utilitarianism's bad breath? a Re-evaluation of the Public Interest Justification for Planning." *Planning Theory*. 1(2): 163-187.
- Champney. L. 1988. "Public Goods and Public Policy." *Public Administration Review*. 48(6): 988-994.
- Cohen, A. I. (2015). *Philosophy, Ethics, and Public Policy: An Introduction*. Routledge.
- Cooper, Terry. L. (2012). *The Responsible Administrator: An Approach to Ethics for the Administrative Role*. John Wiley & Sons.
- Cooper, Terry L. (1987). "Hierarchy, Virtue, and the Practice of Public Administration: A Perspective for Normative Ethics." *Public Administration Review*. 47 (July/August): 320-228.
- DeGeorge, R. T. (2005). "A History of Business Ethics." In paper delivered at the third *biennial global business ethics conference*.

- Santa Clara, CA: Markkula Center for Applied Ethics.
- DeGeorge, R. T. (1992). "Agency Theory and the Ethics of Agency." *The Ruffin Series in Business Ethics*. 59-72.
- Denhardt, K. (1988). *The Ethics of Public Service*. Westport, CT: Greenwood.
- Denhardt, R. B. and Denhardt, J. V.(2000). "The New Public Service: Serving Rather than Steering." *Public Administration Review*. 60(6): 549-559.
- Denhardt, R. B. and Denhardt, J. V.(2007). *The New Public Service: Serving. Not Steering*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- Denhardt, R. B. and Gray, J. E.(1998). "A Targeting Community Development in Orange County. Florida." *National Civic Review*. 87(3): 227-235.
- Dubnick, M. J. (2003). "Accountability and Ethics: Reconsidering the Relationships." *International Journal of Organization Theory and Behavior*. 6(3): 405-441.
- Finer, Herman. (1941). "Administrative Responsibility in Democratic Government." *Public Administration Review*: 5-26.
- Fox, C.(1996). "Reinventing Government As Post-modern Symbolic Politics." *Public Administration Review*. 56(3): 256-261.
- Frederickson, H. G. (1991). "Toward a Theory of the Public for Public Administration." *Administration & Society*. 22(4): 395-417.
- Frederickson, H. G. (2015). *Social Equity and Public Administration*:

- Origins, Developments, and Applications: Origins, Developments, and Applications.* Routledge.
- Frederickson, H. G. and Ghere, R. K. (2013). *Ethics in Public Management.* Routledge.
- Frederickson. (1980). *New Public Administration.* Alabama: The University of Alabama Press.
- Frederickson. (1990). "Public Administration and Social Equity." *Public Administration Review* 50(2): 228-237.
- Frederickson. H. G. (2017). in Sharfritz, Jay M. and Hyde, Albert C. (eds). *Classics of Public Administration.* MA: Cengage Learning. pp. 282-294.
- Friedlander, F. & Pickle, H. (1968). "Components of Effectiveness in Small Organizations." *Administrative Science Quarterly*. 13: 289-304.
- Friedrich, C. J. (1971). *Authority, Reason, and Discretion.* New York: McMillan.
- Friedrich, Carl J. (1940). "Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility." In Richter, William L and Frances Burke (Eds.). (2007). *Combating Corruption, Encouraging Ethics.* New York: Rowman and Littlefield Publishers, Inc. pp. 35-37.
- Gutmann, A., and Thompson, D. (1984). *Ethics and Politics: Cases and Comments.* Wadsworth Publishing.

- Haque, M. S. (2001). "The Diminishing Publicness of Public Service under the Current Mode of Governance." *Public Administration Review*. 61(1): 65-82.
- Hart, D. K. (1974). "Social Equity, Justice, and the Equitable Administrator." *Public Administration Review*. 34(1): 3-11.
- Hayes, M. T. 1978. "The Semi-Sovereign Pressure Groups: A Critique of Current Theory and an Alternative Typology." *Journal of Politics*. 40(1): 134-61.
- Heckathorn, D. and S. Maser,. (1990). "The Contractual Architecture of Public Policy: A Critical Reconstruction of Lowi's Typology." *The Journal of Politics*. 52(4): 1101-1123.
- Heidenheimer, Aronold J. (1970). *Political Corruption: Readings in comparative analysis*. N. Y.: Holt, Reinhart and Winston.
- Holzer and Schwester. (2016). *Public Administration: An Introduction*. New York: Routledge.
- Huddleston, M. W. (1981). "Comparative Perspectives on Administrative Ethics: Some Implications for American Public Administration." *Public Personnel Management Journal*. 10: 67-76.
- Hunt, S. D. & Vitell, S. (1986), "A General Theory of Marketing." *Ethics. Journal of Macromarketing*. 6: 5-16.
- Johnston, M. (1986). "Right and Wrong in American politics: Popular conceptions of corruption." *Polity*. 18(3): 367-391.
- Johnston, M. (1986). "The Political Consequences of Corruption: a

- Reassessment.” *Comparative Politics*. 18(4): 459-477.
- Johnston, M. (2017). *Political Corruption: Readings in Comparative analysis*. Routledge.
- Jones, T. M. (1991). “Ethical Decision Making By Individuals In Organization: An Issue-Contingent Model.” *Academy of Management Review*. 16(2): 366-395.
- Jos, Phillip H. (1990). “Administrative Responsibility Revisited: Moral Consensus and Moral Autonomy.” *Administration and Society*. 22(August): 228-49.
- Kaplan, Abraham. (1963). *American Ethics and Public Policy*. Oxford University Press.
- Kellow, A. (1988). “Promoting Elegance in Policy Theory: Simplifying Lowi’s Arenas of Power.” *Policy Studies Journal*. 16(4): 713-724.
- Kjellberg, F. (1977). “Do Policies (Really) Determine Politics? And Eventually How?” *Policy Studies Journal*. 5(Issue Supplement): 554-570.
- Klitgaard, R. (1988). *Controlling Corruption*. Univ of California Press.
- Longstaff, Simon. (1994). “What is Ethics Education and Training?” In N. Preston (ed.) *Ethics for the Public Sector*. Sydney: The Federation Press.
- Lowi, T. J. (1972). “Four Systems of Policy, Politics, and Choice.” *Public Administration Review*. 32(4): 298-310.

- Malec, Kathryn L. (1993). "Public Attitudes Toward Corruption: Twenty-Five Years of Research." in Frederickson (eds). *Ethics and Public Administration*. N.Y.: M. E. Sharpe.
- Mary E. Guy and McCandless, Sean A. (2012). "Social Equity: Its Legacy, Its Promise." *Public Administration Review*. 72: S5-S13.
- McKinney, J. B. and Howard, L. C. (1998). *Public Administration: Balancing Power and Accountability*. ABC-CLIO.
- Means, Richard. (1970). *The Ethical Imperative: The Crisis in American Values*. Garden City, N.Y.: Doubleday.
- Miller, H. T. (1990). "Weber's Action Theory and Lowi's Policy Types in Formulation, Enactment, and Implementation." *Policy Studies Journal*. 18: 887-905.
- Nye, J. S. (1967). "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis." *American Political Science Review*. 61(2): 417-427.
- Peters, G., J. C, Doughtie, and M. K. McCulloch. (1977). "Types of Democratic Systems and Types of Public Policy: An Empirical Examination." *Comparative Politics*. 9(3): 327-355.
- Peters, J. G., and Welch, S. (1978). "Political Corruption in America: a Search for Definitions and a Theory, or If Political Corruption is in the Mainstream of American Politics Why is It not in the Mainstream of American Politics Research?." *American*

- Political Science Review* 72(3): 974-984.
- Rainey, H. G. and Steinbauer, P. (1999). "Galloping Elephants: Developing Elements of a Theory of Effective Government Organizations." *Journal of Public Administration Research and Theory*. 9: 1-32.
- Ripley, R. and G. Franklin. (1976). *Congress, Bureaucracy, and Public Policy*. Homewood, IL: The Dorsey Press.
- Rohr, John. (1989). *Ethics for Bureaucrats*. N. Y.: Marcel Dekker.
- Rose-Ackerman, S. (1978; 2013). *Corruption: A study in political economy*. Academic Press.
- Salisbury, R. H. (1968). "The Analysis of Public Policy: A Search for Theories and Roles." In Austin Ranney (ed.) *Political Science and Public Policy*. Chicago: Markham.
- Shafritz, J., Russell E. W., and Borick, C. P. (2007). *Introducing Public Administration*. New York: Pearson Longman.
- Smith. T. A. (1969). "Toward a Comparative Theory of the Policy-Process." *Comparative Politics*. 1(4): 498-515.
- Spitzer, R. J. (1987). "Gun Control and Mythology of the Second Amendment." in Raymond Tatalovich and Byron Daynes (eds). *Social Regulatory Policy*. Boulder, CO: Westview Press.
- Thomas M. Holbrook and Kenneth J. Meier. (1993). "Politics, Bureaucracy, and Political Corruption: A Comparative State Analysis." in Frederickson (eds). *Ethics and Public*



- Administration*. N.Y.: M. E. Sharpe.
- Thompson, Dennis F. (1985). "The Possibility of Administrative Ethics." *Public Administration Review* 45(5): 555-561.
- Waldo, Dwight. (1974). "Reflection on Public Morality." *Administration and Society* 6(3): 269-270.
- Weber, M. (1962). "Bureaucracy" in H. Girth and C. Wright Mills(trans), *From Max Weber: Essays in Sociology*. New York: Oxford Univ. Press.
- Weintraub, Jeff. (1997). "The Theory and Politics of the Public/Private Distinction." in Weintraub, Jeff and Kumar, Krishan. (ed.) *Public and Private in Thought and Practice: Perspectives on a Grand Dichotomy*. pp. 1-39.
- Wildavsky, Aron. (1984). *The Politics of the Budgetary Process*. Boston: little, Brown and Company.
- Wilson. J. Q. (1995). *Political Organizations*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Wooldridge, B., and Bilharz, B. (2017). "Social Equity: The Fourth Pillar of Public Administration." *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. pp. 1-10.
- Zimmerman, J. F. (1994). *Curbing Unethical Behavior in Government*. Westport, Connecticut and London: Greenwood Press.
- Zimmerman, M. (2009). "Living with Uncertainty: The Moral Significance of Ignorance." *Analysis* 69(4): 785-787.

## Abstract

# The Administrative Ethics Policy and the Change in the Korean Central Government: Focusing on Policy Types and Budget Size

Deok-Soo Kim

Public Administration

The Graduate School of Public Administration

Seoul National University

Studies in administrative ethics have mainly focused on ethical behavior of public officials. However, this research maintains that administrative ethics is not identical to ethics of public officials. It has been indicated that administrative ethics has multifaceted traits so that an ethical public official in an organization may implements unethical public policy. Therefore, administrative ethics needs to include perspectives on the civil society and cover organizational, communal context.

In this vein, this research raises four research questions. First, “How the contents of administrative ethics are organized?” Second, “What types of administrative ethics policy have been intended to be enhanced?” Third, “What are the determinant factors of the budget size of the administrative ethics policy?” Fourth, “What factors affects the selection of the policy type?” To deal with these research questions, ethical policies and the budget of each policy are collected. A budget proposal submitted to the National Assembly has been used to collect the data between 1998 and 2019. Every policy which entailed budget could be found on the budget proposal. 1,704 administrative ethics policies are sorted out from these budget proposal. These policies are managed by 18 government ministries including the National Assembly and the Supreme Court which are in charge of constituent policies.

To organize the contents of administrative ethics, public administration theory such as the Weberian bureaucracy model (WB), the New Public Administration (NPA), the New Public Management (NPM), and the New Public Service (NPS) are introduced. These theories are reinterpreted as the WB type ethics, the NPA type ethics, the NPM type ethics, and the NPS type ethics. The WB type ethics policy is the traditional administrative ethics which stresses management of public officials’ moral behavior consistent with procedures controlled by rules and regulations. The NPM type is defined as an approach closely related to managing and controlling of

efficiency. The NPA type is linked with economic, social, and cultural right of an individual or a homogenous group. The NPS type underlines political rights of the people or a community.

The total number of ethics policies has been drastically increased among Kim Dae-jung and Roh Moo-hyun administration, and the number maintained until Moon Jae-in administration. Kim Dae-jung administration had to manage aftermath of the financial crisis in 1997. The Kim Dae-jung government needed to take steps to minimize the damage of the social minorities while enhancing the competitiveness of the Korean economy. Moreover, it was necessary to carry out democracy different from the former administration. This means that several types of administrative ethics policies must be enforced at the same time. In the Roh Moo-hyun administration, the increase in administrative ethics policies became more prominent. The Roh Moo-hyun government tried to overcome authoritarianism, and on the other hand, it also introduced NPM reforms to increase the efficiency of administration.

The WB type policy showed a gradual but steady increase, and the NPA type policies were decreasing and increasing repeatedly, but the overall trend was increasing. The NPM type policy has increased dramatically in the Roh Moo Hyun administration, which can be seen as an effort to manage and control efficiency while emphasizing efficiency. The NPS type policy have steadily increased since the Kim Dae-jung administration, but have decreased in the Lee Myung-bak

administration.

The overall budget for administrative ethics policy has been on the rise for 22 years. The most distinctive feature is that the budget of the Roh Moo-hyun government has greatly increased, but it has fallen sharply in 2009 and returned to the level of year 2003. Year 2009 was the time when the Lee Myung-bak administration submitted their last budget proposal. The compensation for victims related to human rights and democratization was active during the Roh Moo-hyun administration, but in Lee Myung-bak administration it has been reduced, thus the fact affected the overall budget size. In the Park Geun-hye administration, the budget size gradually increased, and in Moon Jae-in administration it is rising to the level of the Roh Moo-hyun administration. The most significant feature in Roh Moo-hyun administration was that the budget size of the NPA type drastically increased and that the budget size of the NPM type also increased. The budget for the NPS type was gradually increasing.

In order to analyze the determinants of the budget size of administrative ethics that is related to the third research question, the factors of accountability, political factors, administrative factors and economic factors were considered. In addition, the case of including the president's inaugural year and the case of not including it were both analyzed using the pooled OLS model and the fixed effect model, respectively. There were mixed results in both cases, but there was no change in the sign of the coefficient. The variables that have

consistently meaningful effects were the president's approval rating (-), the administrative factor (+), the political factor (+), and the economic factor (+). This implies that, in order to improve administrative ethics, various situational variables surrounding the policy should be considered rather than focusing on one variable. In order for the administrative ethics policy to be established, it is necessary that the human and financial resources possessed by the government should be sufficiently secured, and political checks are also important.

Fourth, the factors that make public officials choose different types rather than the WB type were analyzed using multinomial logistics regression. The department budget most consistently made the government select a different type than the WB type. Furthermore, the larger the department budgets, the more the NPA type, the NPM type and the NPS type are selected. In other words, Among the types other than the WB type, the larger the budgets, the more tendency to focus on the control and management of organizational efficiency, and with the less the budgets, the more the policy centered on the political rights of citizens and community. However, the larger the individual policy budget, there was the higher the probability of choosing the WB type than the NPM policy. In other words, when a large budget is put into ethics policies, it tends to stresses public officials ethical behavior that complies rules and regulations. On the other hand, as the number of public officials in the ministries that is responsible for the policy increased, the WB type was more to be selected than the NPA

type and the NPS type.

The implications of the study are as follows. First, this research intended to show that administrative ethics considering civil society can be a subject of research beyond public service ethics that mainly focuses on individual conduct. Second, this study discussed the administrative ethics, which had been studied at a philosophical and normative level, at a level of realistic policy. Third, the research tried to confirm how administrative ethics, which is important in public administration, changed in each period, by identifying administrative ethics not from a legal or institutional point of view, but from an individual policy perspective. Fourth, the analysis focused on the budget which could be regarded as an intention of the government regarding the administrative ethics policy and the practical endeavor. Fifth, the study was conducted to clarify what the contents of accountability and obligation are.

**Keywords : administrative ethics, types of administrative ethics, budget size, determinants of public policy, fixed-effect model, multinomial logistic regression**

***Student Number : 2012-30649***